

TEHNIČKI PREGLEDI VOZILA IZ PERSPEKTIVE PRAVILA O TRŽIŠNOM NATJECANJU

Pregledni znanstveni rad

UDK 351.811(497.5)

347.776(4)EU

339.923:061.1](4)EU

Primljeno: 26. travnja 2015.

Igor Bošković*

U prvome dijelu rada bit će izložena pravna pravila koja uređuju sustav tehničkih pregleda vozila u Republici Hrvatskoj. Bit će istaknuta društvena važnost tih poslova, njihova pravna priroda te međusobni odnos svih subjekata koji su uključeni u sustav. U drugome dijelu bit će analizirane odredbe o tržišnom natjecanju unutarnjeg i europskog zakonodavstva. Bit će prikazani osnovni problemi prilikom tumačenja i primjene navedenih pravila. U trećem dijelu nastojat će se odgovoriti na pitanje je li sustav tehničkih pregleda vozila u Republici Hrvatskoj u skladu s europskim pravom tržišnog natjecanja. Posebno će biti obrađene prednosti tog sustava, uz osvrt na poredbenopravnu analizu, te relevantna sudska praksa na tom području.

Ključne riječi: tehnički pregled, stručna organizacija, tržišno natjecanje, poduzetnik, ekonomska aktivnost, službe od općeg interesa

1. UVOD

Sa stjecanjem punopravnog članstva u Europskoj uniji Republika Hrvatska postala je dijelom zajedničkog tržišta, a to znači da na tom tržištu, na normativnoj razini i u provedbi, mora osigurati tržišno natjecanje. Pravni izvori europskog prava u kojima su sadržani propisi o tržišnom natjecanju postali su dijelom unutarnjeg pravnog poretka te su ih nacionalni sudovi i ostala tijela dužni neposredno primjenjivati. Međutim odredbe o tržišnom natjecanju nisu neograničenog dosega. Tako se one neće primijeniti na one poslove koji nisu ekonomskog karaktera i koji se smatraju poslovima javne vlasti. U tim poslovima države zadržavaju punu samostalnost njihova uređenja. Zato je važno precizno utvrditi uvjete pod kojima su države dužne osigurati i provoditi tržišno natjecanje te definirati one aktivnosti u kojima tržišno natjecanje može ostvariti svoje pozitivne učinke. Ovaj je rad fokusiran ponajprije na poslove tehničkih pregleda vozila u kontekstu pravila o tržišnom natjecanju. U tom smislu nastojat će se utvrditi postoji li u tim poslovima tržišno natjecanje te je li takvo uređenje u skladu s konceptom zajedničkog tržišta i europskom regulativom tržišnog natjecanja. Međutim zaključna razmatranja iz ovoga

* Igor Bošković, dipl. iur., polaznik poslijediplomskog specijalističkog studija na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu

rada primjenjiva su i na druge djelatnosti i poslove u kojima može biti sporna primjena pravila o tržišnom natjecanju.

2. SUSTAV TEHNIČKIH PREGLEDA VOZILA U REPUBLICI HRVATSKOJ

2.1. Društveno značenje tehničkih pregleda

U posljednjih pedesetak godina na svjetskoj razini zabilježen je ogroman porast prometne aktivnosti. S povećanjem broja sudionika u prometu neminovno se povećao i broj prometnih nesreća, čak do te mjere da je sigurnost u prometu postala ozbiljan društveni problem. Dokaz tome jesu i podaci Svjetske zdravstvene organizacije, prema kojima su ozljede u prometu postale osmi uzročnik smrti u svijetu te vodeći uzročnik smrti kod osoba između 15 i 29 godina.¹ Nevjerojatno zvuči podatak da godišnje u prometu na cestama život izgubi približno 1,24 milijuna ljudi, dok dodatnih 20-50 milijuna pretrpi tjelesne ozljede.² U želji da se eliminiraju ili barem reduciraju uzročnici prometnih nesreća na globalnoj su se razini počeli provoditi akcijski programi s primarnim ciljem povećanja sigurnosti u prometu na cestama i smanjenja broja poginulih osoba u prometu. Jedno od područja primjene akcijskih programa jesu i tehnički pregledi vozila, koji imaju svrhu eliminirati iz prometa ona vozila koja su zbog svoje tehničke neispravnosti potencijalni uzročnici prometnih nesreća. Tako se u trenutačno važećem četvrtom Akcijskom programu sigurnosti cestovnog prometa Europske unije navodi kako se kroz tehničke preglede mora osigurati da vozila udovoljavaju sigurnosnim standardima kroz cijeli njihov vijek trajanja.³ U skladu s europskom inicijativom, u Republici Hrvatskoj u primjeni je Nacionalni program sigurnosti cestovnog prometa Republike Hrvatske 2011.-2020. godine,⁴ koji također sadrži široki raspon mjera za povećanje sigurnosti u prometu. I ovdje su tehnički pregledi vozila prepoznati kao jedno od područja preventivnog djelovanja na smanjenju broja prometnih nesreća. Osim toga, tehnički pregledi imaju važnu ulogu u provedbi ostalih mjera predviđenih Nacionalnim programom jer se one djelomično financiraju iz naknade koju vlasnici vozila plaćaju prilikom tehničkog pregleda.

Uspješnost provedbe spomenutih akcijskih programa prati se ponajprije kroz podatke o broju poginulih osoba u prometnim nesrećama. Prema trenutačno postavljenim ciljevima,

¹ World health organisation, Global status report on road safety 2013 (Svjetska zdravstvena organizacija, Globalno izvješće o sigurnosti u prometu 2013.) str. vii, preuzeto s: www.who.int (stranica posjećena 28. 5. 2015.).

² *Ibid.*, str. 1 (stranica posjećena 28. 5. 2015.).

³ Communication from the Commission to the European parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of regions, Towards a European road safety area: policy orientations on road safety 2011-2020 (Komunikacija Komisije prema Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom ekonomskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Prema europskoj sigurnosti cestovnog prometa, smjernice politike sigurnosti cestovnog prometa 2011.-2020.), preuzeto s: <http://ec.europa.eu/> (stranica posjećena 28. 5. 2015.).

⁴ Nacionalni program sigurnosti cestovnog prometa Republike Hrvatske 2011.-2020. godine (*Narodne novine* 59/11, u daljnjem tekstu: Nacionalni program).

broj poginulih na europskim prometnicama trebao bi se do 2020. godine smanjiti za 50 %. Primjerice, u Republici Hrvatskoj u 2010. godini bilo je 426 poginulih osoba u prometu, a do 2020. godine taj bi se broj trebalo smanjiti na 213 poginulih osoba. Pozitivni rezultati već su zabilježeni pa je tako u 2012. godini broj smanjen na 393, a u 2013. godini na 368 poginulih u prometu.⁵ Slični rezultati zabilježeni su i u Europi pa je tako Savezna Republika Njemačka u 2010. godini imala 3648 poginulih osoba u prometu, a 2012. godine 3600 poginulih.⁶ Evidentno je dakle da pojačani angažman svih institucija i subjekata koji izravno ili neizravno utječu na sigurnost u prometu može rezultirati smanjenjem tamnih statistika, a to znači tisuće spašenih života u prometu.

Iako je primarni uzrok prometnih nesreća nedvojbeno ljudski faktor, u određenom postotku slučajeva prometne nesreće uzrokuju i neispravna vozila. Jedno takvo istraživanje provedeno je u Saveznoj Republici Njemačkoj i u njemu je utvrđeno da je čak 36 % vozila koja su sudjelovala u prometnim nesrećama bilo tehnički neispravno.⁷ Izgledno je da bi istraživanje prometnih nesreća na domaćim prometnicama imalo slične rezultate. Na to upućuje i podatak da je tijekom 2013. godine u stanicama za tehnički pregled vozila u Republici Hrvatskoj pregledano 1.870.301 vozilo u sklopu redovitog tehničkog pregleda, od kojih je 400.232 ili 21,4 % bilo neispravnih.⁸ Dakle svako peto pregledano vozilo imalo je određeni nedostatak zbog kojega je ugrožavalo sigurnost prometa. Zanimljivo je da je određena tehnička neispravnost utvrđena i na 2,8 % novih vozila proizvedenih u 2013. godini.⁹

O postojanju veze između tehničkih pregleda vozila i broja poginulih osoba u prometu svjedoči i istraživanje koje je provedeno na razini Europske unije, u kojemu su se uspoređivali propisi o tehničkim pregledima pojedinih zemalja s brojem poginulih osoba u prometu. Usporedbom ovih propisa u 27 zemalja članica utvrđeno je da one zemlje koje imaju strože propise od minimuma što ga propisuje europsko zakonodavstvo imaju i manji broj poginulih osoba u prometu. U pojedinim slučajevima taj je broj i trostruko manji.¹⁰

Navedeni podaci nedvojbeno potvrđuju društvenu važnost tehničkih pregleda vozila kao neizostavnog segmenta koji pridonosi povećanju sigurnosti cestovnog prometa. Ne treba zaboraviti da su vozila samo stvari koje se uporabom troše pa samim time postaju potencijalni uzročnici prometnih nesreća, sa svim negativnim posljedicama. Stoga je njihova kontinuirana inspekcija jednostavno nužnost današnjeg načina života.

⁵ Ministarstvo unutarnjih poslova, Bilten o sigurnosti cestovnog prometa 2013., Zagreb, 2014, str. 10, preuzeto s: www.mup.hr (stranica posjećena 28. 5. 2015.).

⁶ Podaci preuzeti s: <http://ec.europa.eu/> (stranica posjećena 28. 5. 2015.).

⁷ Podaci preuzeti iz Nacionalnog programa.

⁸ Podaci preuzeti s: www.cvh.hr (stranica posjećena 28. 5. 2015.).

⁹ Centar za vozila Hrvatske d. d., Godišnje izvješće za 2013. godinu, str. 16.

¹⁰ Roadworthiness package, Commission staff working paper, 13. 7. 2012. (Paket o ispravnosti vozila u prometu, Radni materijali Komisije), str. 9, preuzeto s: <http://ec.europa.eu> (stranica posjećena 28. 5. 2015.).

2.2. Zakonodavni okvir

2.2.1. Tehnički pregledi i registracija vozila

Sama djelatnost tehničkih pregleda vozila u Republici Hrvatskoj uređena je primarno odredbama Zakona o sigurnosti prometa na cestama¹¹ te brojnim podzakonskim aktima. Kako je riječ o djelatnosti od općeg interesa (čl. 255. stavak 1. ZSPC-a), zakonodavac je detaljno propisao tko može obavljati te poslove, pod kojim uvjetima i na koji način. Samim time kroz normativno je uređenje uspostavljen sustav tehničkih pregleda vozila, u kojemu su precizno definirana prava, obveze i nadležnosti svih sudionika tog sustava. Za početak važno je naglasiti da se poslovi tehničkih pregleda i organiziranje poslova registracije vozila u stanicama za tehničke preglede vozila obavljaju na temelju javne ovlasti. Te poslove obavlja stručna organizacija koju na temelju javnog natječaja ovlasti ministarstvo nadležno za unutarnje poslove (čl. 273. ZSPC-a).

Tehnički pregledi vozila u osnovi su niz propisanih postupaka kojima je cilj utvrditi tehničku ispravnost motornih i priključnih vozila, odnosno imaju li takva vozila sve propisane uređaje i opremu te jesu li ti uređaji i oprema ispravni. Međutim, promatrano u širem kontekstu, pozitivan tehnički pregled pretpostavka je registracije vozila, a registracija je pretpostavka za sudjelovanje vozila u prometu (238. ZSPC-a). Stoga se tehnički pregled može smatrati jednom od faza koju vozilo mora proći prije puštanja u promet.

Registraciju bismo mogli definirati kao postupak upisa vozila i vlasnika u Evidenciju o registriranim i označenim vozilima, čime se potvrđuje da vozilo ispunjava sve propisane uvjete za sudjelovanje u prometu. Taj je postupak u isključivoj nadležnosti Ministarstva unutarnjih poslova.¹² Iako je člankom 252. stavkom 1. ZSPC-a propisano da registraciju mogu obavljati i stanice za tehnički pregled vozila ako ispunjavaju uvjete i imaju ovlaštenje, trenutačno nijedna stanica u Republici Hrvatskoj nema takvo ovlaštenje. U stanicama za tehnički pregled vozila mogu se obaviti određene radnje koje prethode registracije (ispis registracijskog lista i prometne dozvole), dok će sam postupak registracije dovršiti policijska uprava, odnosno policijska postaja. Kada se vozilo jednom registrira, svako daljnje produženje važenja prometne dozvole može se obaviti u bilo kojoj stanici za tehnički pregled vozila u Republici Hrvatskoj. Taj se postupak kolokvijalno naziva produljenjem registracije.

Registracija vozila ne smije se poistovjetiti sa stjecanjem prava vlasništva. Osnovno je pravilo da se vozilo registrira na ime vlasnika (čl. 9. stavak 1. Pravilnika o registraciji i

¹¹ Zakon o sigurnosti prometa na cestama (*Narodne novine* 67/08, 48/10 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 74/11, 80/13, 158/13 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske, 92/14 i 64/15, u daljnjem tekstu: ZSPC).

¹² Ministarstvo unutarnjih poslova (u daljnjem tekstu: MUP).

označavanju vozila).¹³ Međutim registracija neće biti *modus* stjecanja prava vlasništva na vozilu, nego će se u tom dijelu primjenjivati opće odredbe Zakona o vlasništvu i drugim stvarnim pravima.¹⁴ Tako će se na primjer vlasništvo vozila na temelju pravnoga posla steći predajom vozila stjecatelju u samostalan posjed na temelju valjano očitovane volje dotadašnjeg vlasnika usmjerene na to da njegovo vlasništvo prijeđe na stjecatelja (čl. 116. stavak 1. ZV-a). Vozilo dakle može promijeniti i nekoliko vlasnika, a da se ta promjena ne evidentira kroz postupak registracije, s time da se vlasnici tada izlažu prekršajnim sankcijama. Dodatni argument da registracija nije *modus* stjecanja prava vlasništva na vozilu pronalazimo i u čl. 9. stavku 3. Pravilnika o registraciji, kojim je propisano da se vozilo u suvlasništvu registrira na ime jednog od suvlasnika, kojega ostali naznače u pisanoj izjavi. Osim toga, u postupku registracije osoba mora, među ostalim, priložiti dokaz o vlasništvu, što znači da je navedeno pravo već stečeno prije same registracije.

Osim dokaza o vlasništvu, u postupku registracije vlasnik prilaže i dokaz o plaćenim propisanim obvezama, dokaz o tehničkoj ispravnosti vozila, dokaz o identitetu i prijavljenoj adresi prebivališta, boravišta, privremenog ili stalnog boravka ili sjedišta te potvrdu o osobnom identifikacijskom broju ili drugu javnu ispravu koja sadrži podatak o osobnom identifikacijskom broju (posljednju spomenutu potvrdu ne treba priložiti ako je vozilo u vlasništvu pravne ili fizičke osobe koja vozilo daje u *leasing* ili najam, a koja nema prebivalište, sjedište ili podružnicu u Republici Hrvatskoj). Za registrirano vozilo izdaju se registarske pločice i prometna dozvola. Prometna dozvola javna je isprava kojom se dokazuje vlasništvo vozila, pravo označavanja vozila određenim registarskim pločicama i vlasništvo tih pločica, tehničke i druge osobine i karakteristike vozila te pravo sudjelovanja u prometu (čl. 2. stavak 1. točka 91. ZSPC-a). Prometna dozvola izdaje se na vrijeme od godinu dana, što znači da će vlasnik vozila s istekom navedenog roka morati izvršiti njezino produženje važenja. I u postupku produženja važenja prometne dozvole vlasnik će morati priložiti dokaz o plaćenim propisanim obvezama, dokaz o tehničkoj ispravnosti vozila, prometnu dozvolu, dokaz o identitetu i prijavljenoj adresi prebivališta, boravišta, privremenog ili stalnog boravka ili sjedišta te potvrdu ili drugu javnu ispravu koja sadrži podatak o osobnom identifikacijskom broju, a za vozila pravnih osoba i ovlasti za obavljanje produženja važenja prometne dozvole.

Osim prethodno opisanih poslova tehničkog pregleda, pripremni radnja kod registracije i poslova produženja važenja prometne dozvole, stanice za tehnički pregled vozila obavljaju i cijeli niz povezanih poslova. Najvažniji od tih poslova jesu: kontrola naplate obveznog osiguranja u prometu, naplata i kontrola naplate godišnje naknade za uporabu javnih cesta, kontrola naplate poreza koji se plaćaju na stjecanje i promet vozila, naplata i kontrola godišnje naknade za okoliš, različiti poslovi ispitivanja vozila, poslovi provjere sukladnosti vozila (homologacija), prikupljanje sredstava za prometnu preventivu i dr. Osim toga, uz pomoć stanica za tehnički pregled vozila stvaraju se baze

¹³ Pravilnik o registraciji i označavanju vozila (*Narodne novine* 151/08, 89/10, 104/10, 83/13 i 52/15, u daljnjem tekstu: Pravilnik o registraciji).

¹⁴ Zakon o vlasništvu i drugim stvarnim pravima (*Narodne novine* 91/96, 68/98, 137/99, 22/00, 73/00, 114/01, 79/06, 141/06, 146/08, 38/09, 153/09, 143/12, u daljnjem tekstu: ZV).

podataka o vozilima za potrebe različitih državnih tijela. Tako se za potrebe MUP-a prikupljaju podaci o tehničkim značajkama vozila, za potrebe Državnog zavoda za mjeriteljstvo podaci o homologaciji, za potrebe Županijskih uprava za ceste i Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost podaci o plaćanju propisanih obveza i sl. Jedan od novijih poslova jest i kontrola naplate prekršajnih kazna vlasnika vozila na način da su zaposlenici stanica za tehnički pregled dužni uskratiti produženje važenja prometne dozvole vlasniku koji u roku nije platio pravomoćno izrečenu novčanu kaznu (čl. 152. stavak 1. točka 2. Prekršajnog zakona).¹⁵

2.2.2. Stručna organizacija

Prema trenutačno važećem ZSPC-u, tehnički pregledi mogu se obavljati samo u stanicama za tehnički pregled vozila koje ispunjavaju propisane uvjete i imaju ovlaštenje MUP-a, a mogu ih obavljati isključivo djelatnici stručne organizacije kojoj je dodijeljena javna ovlast. Takav sustav tehničkih pregleda uspostavljen je 1992. godine tada važećim Zakonom o sigurnosti prometa na cestama,¹⁶ koji se u tome dijelu do danas nije znatnije mijenjao. Javna ovlast za obavljanje tih poslova temeljem javnog natječaja dodijeljena je dvjema stručnim organizacijama: Centru za vozila Hrvatske d. d. i Hrvatskom autoklubu.¹⁷ Nadzor nad njihovim radom provodi MUP, koji može oduzeti ovlaštenje organizaciji koja poslove ne obavlja stručno i u skladu s propisima.

Do stupanja na snagu ZSPC-a 1992. sustav je funkcionirao na način da je ovlaštenje za obavljanje tehničkih pregleda mogao zatražiti bilo koji pravni subjekt (društvena poduzeća, njihove zajednice i društvene organizacije) koji je ispunjavao određene materijalne i kadrovske uvjete pa bi u slučaju pozitivnog rješenja takav subjekt mogao obavljati tehničke preglede sa svojim zaposlenicima. Stručna organizacija mogla je, osim što je obavljala ostale poslove, neposredno obavljati tehničke preglede, ali u tom dijelu nije imala isključivo pravo. Od stupanja na snagu ZSPC-a 1992. ovlaštenje za rad svake nove stanice za tehnički pregled vozila može se izdati samo stručnoj organizaciji za koju će tehničke preglede obavljati isključivo njezini zaposlenici, s time da su pravni subjekti koji su posjedovali ovlaštenje prema ranijim propisima zadržali svoja stečena prava. Uslijed toga trenutačno u Republici Hrvatskoj, osim stručne organizacije Centra za vozila Hrvatske d. d., ovlaštenje za obavljanje tehničkih pregleda posjeduju još 43 pravne osobe koje su navedena ovlaštenja stekle prije stupanja na snagu ZSPC-a 1992.

¹⁵ Prekršajni zakon (*Narodne novine* 107/07, 39/13 i 157/13).

¹⁶ Zakon o sigurnosti prometa na cestama (*Narodne novine* 84/92, u daljnjem tekstu: ZSPC 1992.).

¹⁷ Nakon provedenog javnog natječaja MUP je rješenjem iz 1993. godine javnu ovlast za obavljanje poslova tehničkih pregleda dodijelio stručnim organizacijama Centru za vozila Hrvatske d. d. i Hrvatskom autoklubu. Ugovorom između te dvije stručne organizacije podijeljene su nadležnosti na način da Centar za vozila Hrvatske d. d. neposredno obavlja tehničke preglede sa svojim zaposlenicima, provodi edukacije zaposlenika i izrađuje stručne upute za rad stanica za tehnički pregled, dok Hrvatski autoklub provodi stručni nadzor nad radom stanica i njihovih djelatnika. Opće akte iz svojeg djelokruga te pravne osobe donose zajednički.

Ovlaštenje za rad stanice za tehnički pregled ne treba miješati s pravom vlasništva same stanice. Naime, dok se ovlaštenje za obavljanje poslova tehničkih pregleda može izdati samo stručnoj organizaciji, vlasnik nekretnine načelno može biti bilo koja fizička ili pravna osoba koja je prema posebnim propisima sposobna biti nositeljem prava vlasništva. U skladu s navedenim, u Republici Hrvatskoj trenutačno posluje 159 stanica za tehnički pregled vozila u vlasništvu različitih fizičkih i pravnih osoba

Stručna organizacija, osim što neposredno obavlja tehničke preglede, ima i regulatorne ovlasti da općim aktima uređuje odnose od interesa za jedinstveno organiziranje i obavljanje tehničkih pregleda i registracije vozila (čl. 273. stavak 5. ZSPC-a). Kako tehničke preglede, osim stručne organizacije, obavljaju još i zaposlenici 43 pravne osobe koje su ovlaštenje stekle prema ranije važećim propisima, regulatorne ovlasti stručne organizacije moraju proizlaziti iz zakona da bi njezini akti obvezivali i ostale pravne subjekte. Međutim te regulatorne ovlasti nisu konačne. Svaki akt stručne organizacije podliježe nadzoru MUP-a, koji ga u svakom trenutku može obustaviti od izvršenja (čl. 273. stavak 7. ZSPC-a). Ipak, većinu provedbenih propisa donosi izravno MUP.

2.2.3. Stanice za tehnički pregled vozila

Jedinstvenost sustava tehničkih pregleda uspostavljena ZSPC-om 1992. ne postiže se isključivo na organizacijskoj nego i na infrastrukturnoj razini. Da bi vlasnici vozila u bilo kojem mjestu ili gradu u Republici Hrvatskoj mogli obaviti tehnički pregled pod jednakim uvjetima, nužno je da svi objekti u kojima se pregledi obavljaju ispunjavaju opće i posebne građevinske uvjete i imaju identične uređaje i opremu. Osim u propisima o građenju, ti su uvjeti sadržani u Pravilniku o tehničkim pregledima vozila¹⁸ i Pravilniku o uvjetima koje mora ispunjavati stanica za tehnički pregled vozila,¹⁹ a njihovo ispunjenje utvrđuju djelatnici stručnih organizacija i MUP-a u upravnom postupku koji prethodi izdavanju ovlaštenja za rad stanice. Važno je naglasiti da je propisima razrađen čak i postupak koji prethodi gradnji svake nove stanice, upravo kako bi se uspostavila funkcionalna mreža koja će ravnomjerno obuhvatiti cjelokupni državni teritorij, uz istodobnu eliminaciju negativnih učinaka koji bi nastali prekomjernim otvaranjem stanica.

Tako je člankom 3. Pravilnika o utvrđivanju mreže i kriterija o dovoljnom broju stanica za tehnički pregled vozila²⁰ propisano da se nova stanica za tehnički pregled može otvoriti:

1. na cestovnoj udaljenosti većoj od 35 km od najbliže stanice za tehnički pregled vozila

¹⁸ Pravilnik o tehničkim pregledima vozila (*Narodne novine* 148/08, 36/10 i 52/13).

¹⁹ Pravilnik o uvjetima koje mora ispunjavati stanica za tehnički pregled vozila (*Narodne novine* 33/09).

²⁰ Pravilnik o utvrđivanju mreže i kriterija o dovoljnom broju stanica za tehnički pregled vozila (*Narodne novine* 129/09 i 22/13, u daljnjem tekstu: Pravilnik o utvrđivanju mreže i kriterija).

2. na cestovnoj udaljenosti većoj od 15 do zaključno 35 km od najbliže stanice za tehnički pregled vozila ako je prosječni postotak iskorištenosti kapaciteta u mjestu u kojem se nalazi najbliža stanica za tehnički pregled vozila veći od 65% (mjereno u OA jedinicama)

3. na otocima na kojima nema stanice za tehnički pregled vozila, a ako na otoku postoji jedna ili više stanica za tehnički pregled vozila, nova se stanica može otvoriti jedino uz primjenu kriterija iz točke 1., 2. i 4.

4. u mjestu ili gradu u kojem postoji jedna ili više stanica za tehnički pregled vozila ako je prosječan broj tehničkih pregleda kod ukupnog broja svih stanica za tehnički pregled vozila u tom mjestu ili gradu veći od 25.000 OA godišnje po jednoj tehnološkoj liniji.

Da bi se nova stanica otvorila temeljem kriterija iz točke 1. i 2., na području koje gravitira novoj stanici mora biti registrirano barem 5000 vozila. Dodatni uvjet za otvaranje nove stanice temeljem kriterija iz točke 2. i 4. jest da postojeće stanice u tom gradu ili mjestu u roku od 6 mjeseci ne povećaju kapacitete gradnjom dodatne tehnološke linije. Osim toga, novu stanicu za tehnički pregled vozila ne može otvoriti vlasnik ili s njim povezano društvo koji u tom mjestu ili gradu već imaju u vlasništvu ili suvlasništvu barem jednu stanicu.

OA, jedinica koja se spominje u prethodno navedenim kriterijima, predstavlja jedinstveno mjerilo za iskazivanje vremena provođenja različitih tehničkih pregleda različitih vrsta vozila, odnosno drugih usluga koje se obavljaju u stanicama, u jednakoj jediničnoj mjeri. Jedinična mjera OA normativa je minuta, a njegova referentna vrijednost izračunava se zbrajanjem vremena potrebnih za obavljanje svih radnja koje provode nadzornici tehničke ispravnosti vozila i referenti za poslove registracije vozila, isključivo u okviru općeg dijela jednog redovitog tehničkog pregleda osobnog automobila (čl. 8. Pravilnika o normativima rada i jedinstvenim elementima vrednovanja rezultata rada u stanicama za tehnički pregled vozila.²¹) Tako je kapacitet stanice za jednu tehnološku liniju utvrđen u iznosu od 25.000,00 OA godišnje pa se prema tom podatku računa postotak iskorištenosti kapaciteta.

Sukladno prethodno opisanim kriterijima, stručna je organizacija dužna jednom godišnje izraditi analizu potreba za otvaranjem novih stanica za tehnički pregled vozila, koju dostavlja MUP-u. Temeljem te analize MUP odlučuje o potrebi provođenja javnog prikupljanja ponuda za izgradnjom nove stanice na određenoj lokaciji. Poziv se objavljuje u javnim glasilima, a odluku o odabiru najpovoljnije ponude donosi povjerenstvo od pet članova, koje imenuje ministar unutarnjih poslova.

Kada se nova stanica izgradi, ona ne može poslovati dok joj MUP ne izda ovlaštenje za rad, odnosno dok se ne utvrdi ispunjava li sve propisane uvjete. Kako vlasnik stanice može biti bilo koja fizička i pravna osoba, a tehničke preglede može obavljati samo stručna

²¹ Pravilnik o normativima rada i jedinstvenim elementima vrednovanja rezultata rada u stanicama za tehnički pregled vozila (*Narodne novine* 33/09, u daljnjem tekstu: Pravilnik o normativima rada).

organizacija sa svojim zaposlenicima, jedan od uvjeta za rad stanice bit će i reguliranje ugovornih odnosa između vlasnika nove stanice i stručne organizacije. Predmet tog ugovora bit će uzajamna prava i obveze vezano za korištenje objekta. Prilikom sklapanja ugovora stranke će biti vezane prisilnim odredbama koje uređuju samu djelatnost. Tako primjerice stranke ne bi mogle ugovoriti da će vlasnik stanice, koji nije ovlaštena stručna organizacija, sa svojim zaposlenicima sudjelovati u obavljanju tehničkih pregleda jer bi takva odredba bila protivna čl. 273. ZSPC-a, dakle ništetna.

Predmet ugovora također će biti raspodjela prihoda koji se ostvare od tehničkih pregleda, ali samo u dijelu koji nije propisan člankom 19. Pravilnika o normativima rada. Stranke ne bi mogle odstupiti od prisilnih odredaba na način da ugovore drugačiju raspodjelu od propisane. Primjerice stranke se mogu sporazumjeti koja od njih će plaćati komunalne troškove pa će toj stranci pripasti i propisani postotak od prihoda za namirenje tih troškova.

Propisi o raspodjeli prihoda ne odnose se na sve prihode koje u stanici za tehnički pregled uplati vlasnik vozila prilikom registracije, odnosno produženja važenja prometne dozvole. Primjerice godišnja naknada za uporabu javnih cesta i godišnja naknada za okoliš mogu se uplatiti neposredno u stanici, ali je riječ o sredstvima koja, sukladno posebnim propisima, pripadaju županijskim upravama za ceste i Fondu za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost, te ih je stanica dužna proslijediti navedenim tijelima. Dakako, takvi prihodi ne mogu biti predmetom raspodjele, nego se moraju proslijediti u punom iznosu.

Raspodjela prihoda utvrđena je propisom jer se na taj način osigurava konzistentnost sustava na mikrorazini. Svaka stanica uključena u sustav tehničkih pregleda, osim što ostvaruje prihode, stvara i određene troškove (plaće zaposlenika, režije, održavanje, oprema i sl.). Kako ne bi bilo upitno hoće li se ti troškovi podmiriti, propisan je određeni postotak prihoda koji se mora izdvojiti za njihovo namirenje te mora pripasti osobi koja ima obvezu plaćanja tih troškova. Osim toga, iz tih prihoda djelomično se financira i provedba mjera propisanih Nacionalnim programom, što podrazumijeva i normativno uređenje iznosa koji su namijenjeni za tu svrhu.

Propisivanje raspodjele prihoda ne bi imalo previše smisla kada bi svaka stanica samostalno mogla određivati cijenu tehničkih pregleda i popratnih poslova. Stoga je člankom 261. ZSPC-a propisano da naknada mora biti jednaka na teritoriju Republike Hrvatske, a njezinu visinu utvrđuje odlukom ministar nadležan za unutarnje poslove. S tim u vezi trenutačno je na snazi Odluka o visini naknada za tehnički pregled i druge poslove koji se obavljaju u stanicama za tehnički pregled vozila.²² Dakle, stanice za tehnički pregled vozila ne smiju odobravati popuste niti na bilo koji način utjecati na

²² Odluka o visini naknada za tehnički pregled i druge poslove koji se obavljaju u stanicama za tehnički pregled vozila (*Narodne novine* 122/14).

propisani iznos naknade jer bi time povrijedile kogentne propise, što može rezultirati oduzimanjem ovlaštenja.

2.2.4. Nadzornici i referenti

Tehnički pregledi, kao poslovi od općeg interesa, zahtijevaju visoku razinu stručnosti i kompetencije osoba koje ih obavljaju. Kako se radi o poslovima javne ovlasti, zakonodavac je propisao stroge kriterije za neposredne izvršitelje tih poslova, ali i konstantni sustav nadzora nad njihovim radom. U stanicama za tehnički pregled vozila zaposleni su referenti registracije vozila i nadzornici tehničke ispravnosti vozila. Referenti obavljaju administrativne poslove, dok tehnički dio posla obavljaju nadzornici. Osim što moraju imati odgovarajuću stručnu spremu i položene posebne ispite, referenti i nadzornici moraju posjedovati licencu MUP-a kojom ih se ovlašćuje za samostalno obavljanje poslova. Jedan od preduvjeta za izdavanje licence jest da se protiv nadzornika ili referenta ne vodi kazneni postupak za taksativno navedena kaznena djela ili da nisu pravomoćno osuđeni za koje od tih kaznenih djela ili za prekršaj iz ZSPC-a za koji je propisana kazna zatvora. Nadzornici moraju imati i vozačku dozvolu najmanje B kategorije.

Spomenuta licenca predstavlja poseban segment javne ovlasti kojom država poimenično naznačenu osobu ovlašćuje da samostalno provodi propisani postupak, da u tom postupku odlučuje o određenim pravima i obvezama vlasnika vozila te da ovjerava odgovarajuće isprave koje se u pravnom prometu smatraju javnim ispravama. Najvažnije od tih isprava jesu već spomenuta prometna dozvola i zapisnik o tehničkoj ispravnosti vozila. Sukladno članku 230. Zakona o parničnom postupku²³ te će isprave u parničnom postupku imati veću dokaznu snagu u odnosu na ostale isprave jer se uz njih vezuje oboriva presumpcija da je istinito ono što one potvrđuju ili određuju. Identičnu odredbu sadrži i čl. 60. stavak 2. ZOUP-a, koji se primjenjuje kada se te isprave koriste kao dokaz u upravnom postupku.

Samostalnost koju nadzornici i referenti imaju u svojem radu podrazumijeva i njihovu visoku razinu odgovornosti. U kaznenopravnom smislu oni se smatraju odgovornim osobama jer im je povjereno samostalno obavljanje poslova iz područja djelovanja pravne osobe u kojoj su zaposleni (čl. 87. stavak 6. Kaznenog zakona²⁴). Time ulaze u krug mogućih počinitelja kaznenih djela kao što su krivotvorenje službene ili poslovne isprave te zlouporaba položaja i ovlasti. Osim kaznene odgovornosti, moguća je i prekršajna odgovornost, propisana člankom 270. ZSPC-a, temeljem kojega se nadzorniku i referentu može izreći novčana kazna zbog nestručnog obavljanja poslova, ali i oduzeti licenca u upravnom postupku. Ovisno o težini propusta, licenca se može oduzeti najmanje na rok od jednog mjeseca, a najduže na rok od 5 godina. Ne treba posebno naglašavati da oduzimanje licence na bilo koji period može rezultirati otkazom ugovora o radu, jer je

²³ Zakon o parničnom postupku (*Narodne novine* 53/91, 91/92, 58/93, 112/99, 88/01, 117/03, 88/05, 02/07, 84/08, 123/08, 57/11, 148/11, 25/13, u daljnjem tekstu: ZPP).

²⁴ Kazneni zakon (*Narodne novine* 125/11, 144/12 i 61/15, u daljnjem tekstu: KZ).

licenca osnovni preduvjet za obavljanje poslova za koje je radnik zaposlen u stanici sklopio ugovor o radu.

Kada jednom steknu licencu, zaposlenici stanica za tehnički pregled vozila dužni su pristupati redovitim edukacijama i provjerama stručnosti. Provjere stručnosti obavljaju se svake dvije godine, a osoba koja na njoj ne zadovolji ne smije obavljati poslove u stanici za tehnički pregled vozila (čl. 272. stavak 1. ZSPC-a). Redovito stručno usavršavanje provodi se najmanje jednom godišnje, a izvanredno prema potrebi. Stručno usavršavanje provodi se putem predavanja, praktičnih vježba, rasprava između predavača i nadzornika i referenata te na druge odgovarajuće načine (čl. 4. stavak 2. Pravilnika o programu, načinu stručnog usavršavanja i provjeri stručnosti nadzornika tehničke ispravnosti vozila i referenata za poslove registracije vozila).²⁵ Poslove edukacije i provjere stručnosti provodi stručna organizacija.

2.2.5. Sustav nadzora

Sustav nadzora nad poslovanjem stanica za tehnički pregled vozila ustrojen je na način da upravni i inspeksijski nadzor provodi MUP, a stručni nadzor Hrvatski autoklub. Djelatnici MUP-a ovlašteni su u svakome trenutku izvršiti nadzor nad radom stanice te joj, u slučaju utvrđenih nepravilnosti, privremeno zabraniti rad. Ako se nepravilnosti ne otklone u traženome roku, MUP može stanici oduzeti ovlaštenje za rad (čl. 269. ZSPC-a). Kako je već prije spomenuto, MUP može oduzeti ovlaštenje za rad (licencu) i pojedinom nadzorniku i referentu kada utvrdi propuste u radu. Hrvatski autoklub, kao tijelo stručnog nadzora, nema izravne represivne ovlasti za oduzimanje ovlaštenja i izricanje kazna. Stručni nadzor koji obavlja može biti redovit i izvanredni, a obuhvaća neposrednu kontrolu rada u stanici te kontrolu rada stanica pretraživanjem informatičke baze podataka (čl. 6. Pravilnika o stručnom nadzoru nad radom stanica za tehnički pregled vozila).²⁶ Ako na takav način utvrdi određene nepravilnosti, Hrvatski će autoklub predložiti MUP-u izricanje sankcija. Osim zaposlenika, nadzorom su obuhvaćeni i objekti, uređaji, oprema, inventar te financijsko poslovanje stanica.

Iz prethodno navedenoga evidentno je da se tehnički pregledi vozila u Republici Hrvatskoj obavljaju u okviru organiziranog, normativno uređenog sustava, u kojemu postoje tri razine javne ovlasti. Prvu razinu čini ovlast dodijeljena javnim natječajem stručnim organizacijama, od kojih u bitnome jedna neposredno provodi tehničke preglede, a druga vrši stručni nadzor. Te su pravne osobe zadužene za jedinstveno funkcioniranje sustava kako bi se u svakoj stanici za tehnički pregled vozila primjenjivali ujednačeni kriteriji prilikom ocjene tehničke ispravnosti vozila te kako bi svaka stanica poslovala u skladu s posebnim propisima, koji uređuju tu djelatnost.

²⁵ Pravilnik o programu, načinu stručnog usavršavanja i provjeri stručnosti nadzornika tehničke ispravnosti vozila i referenata za poslove registracije vozila (*Narodne novine* 156/08).

²⁶ Pravilnik o stručnom nadzoru nad radom stanica za tehnički pregled vozila (*Narodne novine* 33/09 i 1/12, u daljnjem tekstu: Pravilnik o stručnom nadzoru).

Drugu razinu javne ovlasti čini ovlaštenje koje se dodjeljuje za rad svake pojedine stanice za tehnički pregled vozila prije njezina puštanja u rad. To ovlaštenje može se dodijeliti isključivo stručnoj organizaciji za koju tehničke preglede obavljaju njezini zaposlenici, a prethodi mu upravni postupak u kojemu se utvrđuje ispunjenje uvjeta za rad svake nove stanice.

Konačno, treću razinu javne ovlasti čini ovlaštenje svakom pojedinom nadzorniku i referentu, kojemu se dodjeljuje licenca da s autoritetom državne vlasti može eliminirati iz prometa ona vozila koja nisu tehnički ispravna i za koja nisu plaćene posebne obveze (porezi, naknada za okoliš, naknada za uporabu javnih cesta i dr.).

U sva tri slučaja javnu ovlast dodjeljuje MUP kao tijelo državne uprave koje je isključivo nadležno provoditi upravni i inspekcijski nadzor nad ovim poslovima.

3. PRAVILA O TRŽIŠNOM NATJECANJU

3.1. Razvoj i pravni izvori

Početak razvoja modernog prava tržišnog natjecanja počinjemo pratiti krajem 19. stoljeća, kada je u Sjedinjenim Američkim Državama donesen *The Sherman Act*.²⁷ Taj važan propis bio je podloga nizu presuda kojima su se potom kroz sudsku praksu postupno razrađivala pravila o tržišnom natjecanju.²⁸ Potom je usvojen *The Clayton Act*,²⁹ koji još detaljnije propisuje zabranu poslovne prakse koja nepovoljno utječe na tržišno natjecanje.

Usporedno s legislativom u Sjedinjenim Američkim Državama, pravo tržišnog natjecanja razvijalo se i u europskim zemljama. Međutim, o harmonizaciji tog prava možemo govoriti tek s udruživanjem zemalja u zajednice, koje će u konačnici rezultirati osnivanjem Europske unije. Tako propise kojima je cilj zaštita tržišnog natjecanja pronalazimo već u Ugovoru o osnivanju Europske ekonomske zajednice.³⁰ Naime propisi o tržišnom

²⁷ *The Sherman Act* (Shermanov zakon) stupio je na snagu 1890. godine. Radi se o prvom saveznom zakonu koji je zabranjivao sporazume koji ograničavaju trgovinu između saveznih ili inozemnih zemalja te monopolizaciju trgovine. Kao sankcije za povredu navedenih zabrana propisane su novčane kazne ili čak kazna zatvora. Vidjeti: Perry, Adam, B., Which Cases are „Such cases“: Interpreting and Applying Section 12 of the Clayton Act, *Fordham Law Review*, volume 76, issue 2, 2007, str. 1179.

²⁸ Jedna od važnijih presuda iz tog razdoblja svakako je *Standard Oil Co. of New Jersey vs. United States* iz 1911. godine, u kojoj je Vrhovni sud utvrdio postojanje zlouporabe monopola naftne kompanije u vlasništvu Rockefellera, što je rezultiralo razdvajanjem kompanije na sastavne dijelove. Sud je utvrdio kako poslovna praksa kompanije nepovoljno utječe na trgovinu i predstavlja kršenje pravila koja propisuje *The Sherman Act*, preuzeto s: <https://supreme.justia.com> (stranica posjećena 28. 5. 2015.).

²⁹ *The Clayton Act* (Claytonov zakon) stupio je na snagu 1914. godine. Navedenim propisom posebno su zabranjene diskriminatorne cijene, sporazumi u kojima je dobavljač uvjetovao prodaju primarnog proizvoda kupnjom sekundarnog proizvoda, sporazumi o ekskluzivnoj prodaji te spajanja i pripajanja koja u znatnoj mjeri ograničavaju natjecanje ili stvaraju monopole, *op. cit.* (bilj. 27.), str. 1179.

³⁰ Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice potpisan je 25. 3. 1957. godine u Rimu, a stupio je na snagu 1. 1. 1958. godine.

natjecanju usko su povezani s osnivanjem zajedničkog tržišta, što podrazumijeva nova pravila ponašanja u trgovinskim odnosima. Da bi zajedničko tržište funkcioniralo u praksi, bilo je potrebno prethodno ukloniti sve normativne i praktične barijere koje ga ograničavaju te osigurati svim sudionicima ravnopravan položaj. Osim toga, kroz tržišno natjecanje osigurava se i zaštita prava potrošača kao ekonomski najslabije karike u trgovinskom lancu. Taj je Ugovor naknadno preimenovan u Ugovor o funkcioniranju Europske unije,³¹ a njegove se odredbe danas smatraju primarnim izvorom europskog prava tržišnog natjecanje. Te su se odredbe postupno razrađivale kroz brojne akte Europskog parlamenta, Europske komisije i Vijeća Europe te kroz sudsku praksu, prema kojima se potom vršila harmonizacija unutarnjeg zakonodavstva zemalja članica.³²

U Republici Hrvatskoj pravo tržišnog natjecanja možemo promatrati kao ustavnu kategoriju, u okviru prava na gospodarsku i tržišnu slobodu. Svim se poduzetnicima tako jamči jednak pravni položaj na tržištu, što podrazumijeva i zabranu zlouporabe zakonom uspostavljenih monopola (čl. 49. Ustava Republike Hrvatske).³³ Iznimno poduzetničke se slobode mogu ograničiti, ali samo radi zaštite interesa i sigurnosti Republike Hrvatske, prirode, ljudskog okoliša i zdravlja ljudi. To ograničenje mora biti propisano zakonom i opravdano jednim od taksativno navedenih razloga. Sustav tržišnog natjecanja unutarnjeg zakonodavstva detaljno je razrađen Zakonom o zaštiti tržišnog natjecanja³⁴ te popratnim uredbama Vlade Republike Hrvatske koje uređuju to pravno područje.³⁵ Među ostalim, ZZTN propisuje prava, obveze i nadležnost Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja³⁶ kao tijela koje zaštitu tržišnog natjecanja provodi kroz upravni postupak. S

³¹ Lisabonskim sporazumom (koji je stupio na snagu 1. 12. 2009. godine) Ugovor o osnivanju Europske ekonomske zajednice preimenovan je u Ugovor o funkcioniranju Europske unije, u daljnjem tekstu: Ugovor o funkcioniranju EU-a.

³² Kao primjer navedenih pravnih izvora možemo navesti Uredbu vijeća EZ-a br. 1/2003 od 16. 12. 2002. godine o provedbi pravila o tržišnom natjecanju, koja su propisana čl. 81. i 82. Ugovora o EZ-u, OJ, L 001, 04/01/2003; Uredbu Vijeća (EZ) br. 411/2004 od 26. 2. 2004. o stavljanju izvan snage Uredbe (EEZ) br. 3975/87 te izmjeni Uredbe (EEZ) br. 3976/87 i Uredbe (EZ) br. 1/2003 u vezi sa zračnim prijevozom između Zajednice i trećih zemalja, OJ L 68, 6. 3. 2004.; Smjernice Komisije o suradnji između Komisije i sudova zemalja članice u primjeni čl. 81. i 82. Ugovora o EZ, OJ, C 101/54, 27. 4. 2004.; Odluku predsjednika Europske komisije 2011/695/EU od 13. 10. 2011. o funkciji i opisu posla službenika za usmene rasprave u određenim postupcima tržišnog natjecanja, OJ L 275/29, 20. 10. 2011. i dr.

³³ Ustav Republike Hrvatske (*Narodne novine* 56/90, 135/97, 113/00, 28/01, 6/10, 5/14, u daljnjem tekstu: Ustav).

³⁴ Zakon o zaštiti tržišnog natjecanja (*Narodne novine* 79/09 i 80/13, u daljnjem tekstu: ZZTN).

³⁵ Uredba o skupnom izuzeću sporazuma o osiguranju (*Narodne novine* 78/11); Uredba o skupnom izuzeću sporazuma u sektoru prometa (*Narodne novine* 78/11); Uredba o skupnom izuzeću horizontalnih sporazuma između poduzetnika (*Narodne novine* 72/11); Uredba o načinu prijave i kriterijima za ocjenu koncentracija poduzetnika (*Narodne novine* 38/11); Uredba o skupnom izuzeću vertikalnih sporazuma između poduzetnika (*Narodne novine* 37/11); Uredba o skupnom izuzeću sporazuma o distribuciji i servisiranju motornih vozila (*Narodne novine* 37/11); Uredba o načinu i kriterijima utvrđivanja mjerodavnog tržišta (*Narodne novine* 9/11); Uredba o sporazumima male vrijednosti (*Narodne novine* 9/11); Uredba o skupnom izuzeću sporazuma o prijenosu tehnologije (*Narodne novine* 9/11); Uredba o kriterijima za izricanje upravno-kaznene mjere (*Narodne novine* 129/2010); Uredba o kriterijima za oslobođenje ili umanjeње upravno-kaznene mjere (*Narodne novine* 129/2010).

³⁶ Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja, u daljnjem tekstu: AZTN.

ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju u domaći pravni poredak inkorporirani su i izvori europskog prava tržišnog natjecanja.

3.2. Regulatorna i provedbena nadležnost

Kao članica Europske unije, Republika Hrvatska postala je dijelom sustava europskog prava tržišnog natjecanja. Preduvjet za članstvo bila je harmonizacija domaćih propisa s europskim pravnim izvorima, s time da su europski pravni izvori sada postali izravno primjenjivi za nacionalne sudove i tijela. Iz tog razloga logično je istraživanje prava tržišnog natjecanja započeti od primarnih pravnih izvora iz kojih je nastala Europska unija jer sve nakon toga predstavlja samo razradu osnovnih načela i postulata iz osnivačkih ugovora. Prilikom podjele nadležnosti između Unije i država članica normativno uređenje tržišnog natjecanja, koje je potrebno za funkcioniranje unutarnjeg tržišta, dodijeljeno je u isključivu nadležnost Unije (čl. 3. stavak 1. točka b) Ugovora o funkcioniranju EU-a). To znači da će u tom dijelu Unija izrađivati i donositi pravno obvezujuće akte, dok države mogu regulatorno djelovati samo ako ih na to ovlasti Unija ili radi provedbe akata Unije. Imajući u vidu pravozaštitnu svrhu odredaba o tržišnom natjecanju, ovo se čini kao jedino moguće rješenje jer zajedničko tržište ne može postojati ako se pojedinačni interesi ne podrede zajedničkom interesu.

Osim normativne nadležnosti, vrlo je važno pitanje i nadležnost za provođenje postupaka u kojima se utvrđuju povrede odredaba o tržišnom natjecanju. Naime, ovdje može doći do svojevrsnog isprepletanja ovlasti između europskih tijela i tijela država članica. Pritom valja razlikovati povrede koje mogu negativno utjecati na trgovinu između država članica i narušiti tržišno natjecanje na zajedničkom tržištu od povreda koje su internog karaktera i nemaju takvo značenje.³⁷ Dvostruka nadležnost domaćih i europskih tijela moguća je samo u prvom slučaju.³⁸

³⁷ Vidjeti: Commission notice: Guidelines on the effect on trade concept contained in Articles 81 and 82 of the Treaty (Obavijest Komisije: Smjernice za koncept utjecaja na trgovinu sadržanom u čl. 81. i 82. Sporazuma), OJ C 101, 27. 4. 2004.

³⁸ Tada su domaća tijela dužna izravno primjenjivati odredbe internog, ali i europskog prava o tržišnom natjecanju i sprječavati eventualno kršenje tih odredaba. Jednako tako pravozaštitne ovlasti pripadaju Europskoj komisiji i Europskom sudu. Uredbom vijeća EZ-a 1/2003 od 16. 12. 2002. godine o provedbi pravila o tržišnom natjecanju koja su propisana člankom 81. i 82. Ugovora o EZ-u (OJ, L 001, 04/01/2003) uređen je sustav tih nadležnosti i međusobne suradnje europskih i nacionalnih tijela, s intencijom decentralizacije pravne zaštite prema tijelima država članica. Kako bi se izbjeglo vođenje dvostrukih postupaka i pravna nesigurnost koja bi time nastala, Uredba propisuje da nadležnost tijela države članice prestaje ako Komisija pokrene postupak. Ako je tijelo države članice nadležno za tržišno natjecanje već pokrenulo postupak i radi na predmetu, Komisija će pokrenuti postupak samo nakon što se o tome konzultira s nacionalnim tijelom nadležnim za tržišno natjecanje (čl. 11. stavak 6. Uredbe). Jednako tako, ocjenjujući sporazume, odluke ili postupanja poduzetnika koji su već bili predmetom odluke Komisije, nacionalni sudovi i tijela nadležna za tržišno natjecanje ne bi mogli donijeti odluku koja je suprotna odluci Komisije (čl. 16. Uredbe). Kada je riječ o povredama tržišnog natjecanja koje ne utječu na trgovinu između država članica, odnosno nemaju utjecaja na zajedničko tržište, one će se rješavati prema pravilima unutarnjeg zakonodavstva država članica od strane nacionalnih tijela i sudova, bez primjene prava Europske unije.

3.3. Unutarnje tržište i tržišno natjecanje

Ishodišne odredbe o tržišnom natjecanju na razini Europske unije sadržane su u čl. 101.-109. Ugovora o funkcioniranju EU-a. Ovdje valja istaknuti kako Glava VI. Ugovora o funkcioniranju EU-a sadrži propise koji uređuju promet, a posebna pravila o tržišnom natjecanju za sektor prometa sadržana su u Uredbi vijeća (EZ) br. 169/09 od 26. 2. 2009. godine o primjeni pravila tržišnog natjecanja na željeznički i cestovni promet te promet unutarnjim vodnim putovima.³⁹ Međutim u biti se radi o pravilima koja se odnose na sektor prijevoza, a ne općenito na sve poslove povezane s prometom i sigurnošću prometa. Stoga navedeni propisi neće biti predmetom posebne analize. U ovom se radu neće posebno analizirati ni propisi o tržišnom natjecanju u području poljoprivrednih proizvoda.⁴⁰

Prema dosadašnjoj praksi Europske komisije i Europskog suda, pravna pravila tržišnog natjecanja pronalazimo i u brojnim drugim odredbama koje propisuju opća načela međudržavnog udruživanja te uspostavu unutarnjeg tržišta.⁴¹ Nije pretenciozno zaključiti kako bez tržišnog natjecanja ne bi bilo ni unutarnjeg tržišta, barem ne u onom obliku u kojemu bi ono ostvarilo maksimalnu korist za trgovce i potrošače te razvijenije i manje razvijene države. Stoga je razumijevanje pojma unutarnjeg tržišta ključno za razumijevanje svrhe odredaba o tržišnom natjecanju.

Unutarnje tržište definirano je čl. 26. Ugovora o funkcioniranju EU-a kao područje bez unutarnjih granica u kojemu se osigurava slobodno kretanje roba, osoba, usluga i kapitala. Ono je zamišljeno kao sustav interakcije u kojemu će svoje trgovačke interese ostvariti jednako najrazvijenije i manje razvijene zemlje. Ovaj važni kompromis država članica podrazumijeva odricanje od određenih ustaljenih obrazaca postupanja, pa čak i od dijela suvereniteta, jer države sada svoje pojedinačne interese mogu ostvarivati samo ako su kompatibilni sa zajedničkim interesom. U takvu sustavu nužno je osigurati ravnopravno sudjelovanje svih zainteresiranih pravnih subjekata, neovisno o zemlji članici iz koje dolaze. Pojednostavnjeno rečeno, države ne smiju favorizirati određene sudionike tržišne utakmice te moraju pravnom regulativom osigurati jednake uvjete svim poduzetnicima. Time smo zapravo kroz ideju zajedničkog tržišta došli do određenja pojma tržišnog natjecanja.

Kako su sudionici tržišne utakmice motivirani ponajprije profitom, zadaća je države uspostaviti ravnotežu između suprotstavljenih interesa poduzetnika te između interesa

³⁹ Uredba vijeća (EZ) br. 169/09 od 26. 2. 2009. godine o primjeni pravila tržišnog natjecanja na željeznički i cestovni promet te promet unutarnjim vodnim putovima, OJ L 61, 5. 3. 2009.

⁴⁰ Čl. 42. Ugovora o funkcioniranju EU-a propisuje da se pravila o tržišnom natjecanju primjenjuju na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima samo u mjeri koju utvrde Europski parlament i Vijeće u okviru zajedničke organizacije poljoprivrednih tržišta. Primjena tih pravila razrađena je Uredbom Vijeća (EZ) br. 1184/2006 od 24. 7. 2006. o primjeni određenih pravila tržišnog natjecanja na proizvodnju i trgovinu poljoprivrednim proizvodima, OJ L 214, 4. 8. 2006.

⁴¹ Pescatore, Pierre, Public and Private Aspects of European Community Competition Law, *Fordham International Law Journal*, volume 10, issue 3, 1986, str. 399.

poduzetnika i potrošača. Učinkovit sustav tržišnog natjecanja trebao bi u konačnici rezultirati većim brojem sudionika na tržištu, širim spektrom roba i usluga te povoljnijim uvjetima za potrošače. Međutim nisu svi poslovi tržišne prirode, pa samim time ne potpadaju pod doseg odredaba o tržišnom natjecanju. Iako je u današnje vrijeme sve prozirnija granica između javnog i privatnog, ipak postoje određeni poslovi koji nisu nastali i koji se ne odvijaju u tržišnim uvjetima pa bi bilo kontraproduktivno tamo ih prisilno svrstati. Takvi su primjerice poslovi državne uprave, u kojima nema odnosa trgovca i potrošača, nego stranke i tijela koje odlučuje. S druge strane postoje i takvi poslovi koji su načelno tržišne prirode, ali u kojima bi tržišno natjecanje uzrokovalo više štete nego koristi. Kao primjer možemo navesti određene službe od općeg gospodarskog interesa u kojima države mogu ograničiti ili isključiti odredbe o tržišnom natjecanju ukoliko je to potrebno da bi poduzetnici koji obavljaju takve poslove mogli uspješno izvršavati povjerene zadaće.⁴² Prema tome odredbe o slobodnom tržištu i tržišnom natjecanju ipak imaju određene granice. Ondje gdje te granice nisu jasno postavljene propisima nadopunu daje sudska praksa.

3.4. Pojam poduzetnika

Prvo i osnovno pitanje koje se pojavilo u primjeni odredaba o tržišnom natjecanju jest pitanje adresata navedenih odredaba, odnosno kruga pravnih subjekata koji potpadaju pod njihovu primjenu. Već na prvi pogled vidljivo je da pojedine odredbe Ugovora o funkcioniranju EU-a o tržišnom natjecanju propisuju prava i obveze subjekata koji se nazivaju poduzetnici, dok druge odredbe propisuju prava i obveze za države članice, ali opet vezano za postupanje prema poduzetnicima. Iz toga proizlazi da je poduzetnik ključni pojam odredaba o tržišnom natjecanju.⁴³

S obzirom na to da nijedna odredba Ugovora o funkcioniranju EU-a ni na koji način ne pokušava determinirati pojam poduzetnika, nadopunu je dala sudska praksa.⁴⁴ Europski sud pravde⁴⁵ postavio je određene smjernice u tom pravcu primjenjujući funkcionalni pristup prilikom određenja poduzetnika. Prema tom pristupu je li netko poduzetnik

⁴² Službe od općeg gospodarskog interesa analizirane su u poglavlju 3.5.

⁴³ Tako čl. 101. Ugovora o funkcioniranju EU-a pod prijetnjom ništetnosti zabranjuje sve sporazume između poduzetnika, odluke udruga poduzetnika i zajednička djelovanja koja bi mogla utjecati na trgovinu između država članica i koja imaju za cilj ili posljedicu sprječavanje, ograničavanje ili narušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu. Čl. 102. Ugovora o funkcioniranju EU-a propisuje zabranu zlouporabe vladajućeg položaja od strane jednog ili više poduzetnika na unutarnjem tržištu ili njegovu znatnom dijelu. Konačno, člankom 106. Ugovora o funkcioniranju EU-a propisano je da u slučaju javnih poduzetnika i poduzetnika kojima država daje posebna ili isključiva prava države ne smiju donositi niti ostaviti na snazi mjere koje su u suprotnosti s pravilima sadržanima u Ugovoru o funkcioniranju EU-a, a osobito u čl. 18. (zabrana diskriminacije) i čl. 101.-109. (odredbe o tržišnom natjecanju). Poduzetnici kojima je povjereno obavljanje služba od općeg gospodarskog interesa ili koji su po svojoj prirodi monopoli koji ostvaruju prihod podliježu pravilima sadržanima u Ugovorima, osobito pravilima o tržišnom natjecanju, utoliko što primjena takvih pravila ne sprječava, pravno ili stvarno, obavljanje posebnih zadaća koje su im povjerene.

⁴⁴ Određenje pojma poduzetnika sadržano je u Protokolu 22 uz Sporazum o europskom gospodarskom prostoru koji poduzetnika definira kao subjekta koji obavlja aktivnost komercijalne ili ekonomske prirode.

⁴⁵ Europski sud pravde (u daljnjem tekstu: Europski sud).

ocjenjuje se isključivo s obzirom na prirodu poslova koje određeni subjekt obavlja. Tako je Europski sud kao poduzetnika odredio sve one pravne subjekte koji su uključeni u ekonomsku aktivnost, neovisno o pravnom obliku i izvoru financiranja.⁴⁶ Pritom je moguće da određeni pravni subjekti obavljaju više djelatnosti, od kojih su samo neke ekonomske prirode, pa će se propisi o tržišnom natjecanju primijeniti samo na takve djelatnosti.⁴⁷ To stječe li subjekt prilikom obavljanja ekonomske aktivnosti dobiti ili se radi o subjektu koji nije osnovan radi stjecanja dobiti nije od utjecaja da bi ga se odredilo kao poduzetnika. Također nije od utjecaja radi li se o fizičkoj ili pravnoj osobi ili subjektu bez pravne osobnosti, osobi javnog ili privatnog prava.

U hrvatskom pravu može biti sporan čak i prijevod pojma „poduzetnik“. Tako pojedini autori smatraju da taj pojam treba prevoditi kao „poduzeće“.⁴⁸ Naime u engleskoj verziji teksta Ugovora o funkcioniranju EU-a koristi se termin *undertaking*, bez dodatnih objašnjenja i definicija, dok ZZTN taj pojam prevodi kao *poduzetnik*.⁴⁹ Funkcionalni pristup Europskog suda prilikom određenja pojma poduzetnika rezultirao je time da se taj pojam proširivao i na one subjekte koji nisu imali pravne osobnosti, pod uvjetom da su uključeni u ekonomsku aktivnost na tržištu (npr. javne agencije, državna tijela i sl.). Iz te perspektive pojam *undertaking* više bi odgovarao pojmu poduzeća kao organiziranoj pravnoj cjelini preko koje nositelj poduzeća djeluje na tržištu.⁵⁰ Poduzeće je dakle pothvat koji uključuje organizacijsko povezivanje imovine i osoba u jednu cjelinu s ciljem ostvarenja tržišnih rezultata, što odgovara funkcionalnom pristupu određenja pojma *undertaking*. Međutim, kako ZZTN pojam *undertaking* prevodi kao *poduzetnik*, u ovome radu koristit će se zakonski termin.

Za razliku od europskih pravnih izvora i zakona pojedinih europskih zemalja, naš zakonodavac propisao je definiciju pojma poduzetnika. Prema čl. 3. ZZTN-a, poduzetnikom se smatraju trgovačka društva, trgovci pojedinci, obrtnici i druge pravne i fizičke osobe koje, obavljajući gospodarsku djelatnost,⁵¹ sudjeluju u proizvodnji i/ili prometu robe, odnosno pružanju usluga, državna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kada izravno ili neizravno djeluju na tržištu, kao i sve druge

⁴⁶ Ezrachi, Ariel, EU Competition law, An Analytical Guide to the Leading Cases, Oxford and Portland, Oregon, 2012, str. 1.

⁴⁷ Cerovac, Mladen, Pojam poduzetnika u pravu tržišnog natjecanja, *Hrvatska pravna revija*, 10/2005, str. 63.

⁴⁸ *Ibid.*, str. 62.

⁴⁹ *Undertaking* se prevodi kao poduzetnik i u prijevodu Ugovora o funkcioniranju EU-a Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu. *Zbornik Zavoda za znanstveni i umjetnički rad Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Splitu*, svezak 16, Zagreb/Split 2009.

⁵⁰ Barbić, Jakša, *Pravo društava*, Knjiga prva, Opći dio, Organizator, Zagreb, 2008, str. 225.

⁵¹ Zakonski termin „gospodarska djelatnost“ odgovara engleskom terminu „economic activity“, koji je prema praksi Europskog suda ključan kod određenja pojma poduzetnika. Iako se naizgled radi o istoznačnicama, termin „gospodarska djelatnost“ nije prikladan kada se opisuju oni poslovi koji predstavljaju „non economic activity“. Tada bismo primjerice morali reći da tijelo državne uprave obavlja negospodarsku djelatnost, što je pogrešno. Naime takvo tijelo obavlja određene funkcije ili aktivnosti koje nisu ekonomske prirode, a ne obavlja djelatnosti izvan gospodarstva. Osim toga, povredu pravila o tržišnom natjecanju može uzrokovati i tijelo koje je donijelo jednu spornu odluku. Takvo tijelo nije obavljalo djelatnost, nego je poduzelo određenu aktivnost koja se ocjenjuje s ekonomskog aspekta.

pravne ili fizičke osobe (udruge, sportske organizacije, ustanove, vlasnike autorskih i sličnih prava i ostale) koje djeluju na tržištu. Iako je naš zakonodavac nastojao propisati široku definiciju pojma poduzetnika, zakonska formulacija nije dovoljno precizna i ne naglašava bit funkcionalnog pristupa koji u tumačenju ovog pojma primjenjuje Europski sud, a to je obavljanje ekonomske aktivnosti. Tako ZZTN propisuje da su poduzetnici državna tijela i jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave kada izravno ili neizravno djeluju na tržištu te druge fizičke i pravne osobe koje djeluju na tržištu. Pojam djelovanja na tržištu u doslovnom tumačenju ne mora biti jednak pojmu obavljanja ekonomske aktivnosti na tržištu.⁵²

Drugi važan nedostatak zakonske definicije poduzetnika jest u tome što zakon nerijetko zaostaje za društvenom realnošću pa navođenje subjekata koji mogu biti poduzetnici uvijek može dovesti do toga da određeni subjekt, koji je realno uključen u ekonomsku aktivnost, ostane izvan dosega zakona. Već je spomenuto kako praksa Europskog suda ide u pravcu da poduzetnik ne mora imati pravne osobnosti, dakle može biti i određeno tijelo, odbor i sl.⁵³ Pitanje je kako bismo takvo tijelo i odbor uklopili u definiciju iz čl. 3. ZZTN-a, koja propisuje da poduzetnici mogu biti fizičke i pravne osobe te državna tijela i tijela lokalne i područne samouprave.⁵⁴

Upravo iz navedenog razloga definiciju poduzetnika ne sadrži ni njemački zakon,⁵⁵ nego je određenje tog pojma prepušteno sudskoj praksi. Preporučljivo je da isto učini i naš zakonodavac.

⁵² Na tržištu se može djelovati na različite načine. Mogu se obavljati ekonomske aktivnosti, ali se na tržištu može djelovati i regulatorno. Tako Zakon o regulaciji tržišta željezničkih usluga (*Narodne novine* 71/14) u čl. 4. stavku 4. propisuje da Hrvatska regulatorna agencija za mrežne djelatnosti obavlja regulatorne i druge poslove u području tržišta željezničkih usluga. Nadalje, u čl. 9. stavku 1. točki 1. Zakona navodi se da Agencija u obavljanju regulatornih poslova promiče tržišno natjecanje na tržištu željezničkih usluga. Dakle ta Agencija također djeluje na tržištu (tržištu željezničkih usluga), ali ne obavlja ekonomsku aktivnost, nego djeluje regulatorno. Nadalje, na tržištu djeluju i potrošači jer na njemu nabavljaju određene robe ili usluge pa se zbog same te činjenice neće smatrati poduzetnicima. Iz tog razloga zakonski termin „djelovanje na tržištu“ smatram nedovoljno preciznim, posebno kada se uzme u obzir dosadašnja praksa Europskog suda, koja je dobrim dijelom analizirana i u ovome radu, a koja naglašava obavljanje ekonomske aktivnosti kao preduvjet za to da bi se određeni subjekt mogao smatrati poduzetnikom.

⁵³ U predmetu C-41/90 Klaus Höfner and Fritz Elser v Macrotron GmbH. Europski je sud iznio stajalište kako se javna agencija za zapošljavanje također može smatrati poduzetnikom jer za određenje tog pojma nije bitan pravni status i način financiranja pojedinog subjekta, nego činjenica obavlja li subjekt ekonomsku aktivnost. Preuzeto s: <http://eur-lex.europa.eu>, stranica posjećena 10. 6. 2015. godine.

⁵⁴ Na primjer više subjekata privatnog prava može osnovati zajedničko tijelo ili odbor bez pravne osobnosti, koji mogu obavljati određene ekonomske aktivnosti na tržištu (recimo donositi odluke koje se mogu smatrati ekonomskom aktivnošću, a koje imaju učinak na subjekte koji su se podvrgnuli odlučivanju takva tijela). Prema ZZTN-u, takvo tijelo ili odbor ne smatra se poduzetnikom jer se ne radi o fizičkoj ili pravnoj osobi ni o javnopravnom tijelu. Točno je da čl. 3. stavak 1. ZZTN-a navodi da se poduzetnikom smatraju „i ostali“, međutim očito se mislilo na ostale fizičke i pravne osobe, a ne i na subjekte bez pravne osobnosti.

⁵⁵ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (BGBI IS 1750, 3245) od 26. 6. 2013., posljednji put izmijenjen 15. 4. 2015. (BGBI, 1066), preuzeto s: <http://www.gesetze-im-internet.de> (stranica posjećena 28. 5. 2015.).

3.5. Službe od općeg interesa

Iz perspektive pravila o tržišnom natjecanju posebno su važne službe od općeg interesa. Radi se o službama koje javne vlasti država članica odrede kao poslove od općeg interesa i koje, kao takve, podliježu posebnim obvezama.⁵⁶ Ti poslovi mogu obuhvaćati ekonomske i neekonomske aktivnosti. U skladu s tim postoje službe od općeg gospodarskog interesa i negospodarske službe od općeg interesa. Čl. 14. Ugovora o funkcioniranju EU-a propisuje kako su Unija i države članice dužne, u okviru svojih ovlasti, brinuti se za to da se službe od općeg gospodarskog interesa odvijaju na temelju načela i uvjeta, osobito gospodarskih i financijskih, koji im omogućuju ispunjenje njihovih zadaća. Europski parlament i Vijeće uredbama i sukladno redovitom zakonodavnom postupku utvrđuju ta načela i postavljaju uvjete, ne dovodeći pritom u pitanje nadležnost država članica da, u skladu s Ugovorima, omogućavaju i osiguravaju ostvarivanje i financiranje tih služba.

Službe od općeg gospodarskog interesa prije su u Europi i Hrvatskoj pripadale krugu javnih služba u okviru institucionalne infrastrukture socijalne države, a danas su podvrgnute politici kontrolirane liberalizacije.⁵⁷ Pod tim pojmom smatraju se gospodarske službe koje se izvršavaju u javnom, odnosno općem interesu, primjerice poštanske usluge, energetika, komunikacije i sl.⁵⁸ Kako obavljanje tih poslova ne bi došlo u pitanje, u pojedinim slučajevima predviđena je mogućnost isključenja ili ograničenja tržišnog natjecanja. Ipak, kako se u osnovi radi o poslovima ekonomske prirode, gdje tržišno natjecanje može ostvariti brojne pogodnosti za potrošače (niže cijene, kvalitetnija usluga i sl.), svako ograničenje mora biti opravdano svrhom obavljanja tih usluga. Službe od općeg gospodarskog interesa trebale bi biti dostupne svima pod jednakim uvjetima, neovisno o ekonomskoj isplativosti. Kada bi se usluge povezane s tim službama bezuvjetno otvorile tržištu, postojala bi opasnost da za one koje su manje ekonomski isplative ne bi bilo zainteresiranih subjekata. Zato države podjelom posebnih ili isključivih prava osiguravaju dostupnost takvih usluga, ali s druge strane i osiguravaju ekonomsku stabilnost subjekta koji ih obavljaju. Kada subjekti koji obavljaju poslove od općeg gospodarskog interesa ne bi imali isključiva prava, u određenim slučajevima mogla bi doći u pitanje njihova financijska stabilnost, što bi dovelo u pitanje kvalitetu, pa i dostupnost same usluge.⁵⁹

⁵⁶ Communication from the Commission to the European parliament, the Council, European economic and social committee and the Committee of the regions, A Quality Framework for Services of General Interest in Europe, (Komunikacija Komisije prema Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija, Kvalitativni okvir za službe od općeg interesa), Brussels, 20. 12. 2011., preuzeto s: <http://ec.europa.eu> (stranica posjećena 28. 5. 2015.).

⁵⁷ Više o tome u: Koprić, Ivan, Musa, Anamarija, Đulabić, Vedran, Europski standardi regulacije službi od općeg interesa, (Kvazi)nezavisna regulacijska tijela u izgradnji modernog kapitalizma, *Hrvatska javna uprava*, 8 (2008), 3.

⁵⁸ Aviani, Damir, Đerđa, Dario, Europska regulacija gospodarskih službi od općeg interesa, u: *Zbornik radova Šestog međunarodnog savjetovanja Aktualnosti građanskog i trgovačkog zakonodavstva i pravne prakse*, Neum, 20.-22. lipnja 2008. godine, Pravni fakultet Sveučilišta u Mostaru, Mostar, 2008, str. 141-149, preuzeto s www.pravst.hr, str. 4. (stranica posjećena 28. 5. 2015.).

⁵⁹ Ovu problematiku razmatrao je Europski sud u kaznenom postupku protiv Paula Corbeaua, u kojemu je belgijski kazneni sud postavio pitanja tumačenja čl. 102. i 106. Ugovora o funkcioniranju EU-a (ranije čl. 86.

U skladu s time čl. 106. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju EU-a propisuje da države kod javnih poduzetnika ili poduzetnika kojima dodjeljuju posebna ili isključiva prava ne smiju donositi ili ostaviti na snazi mjere koje su suprotne pravilima iz Ugovora, a osobito odredbama čl. 18. i čl. 101.-109. Već po svojoj prirodi, dodjela posebnih i isključivih prava u koliziji je s tržišnim natjecanjem pa tu odredbu valja tumačiti na način da države prilikom dodjele takvih prava moraju voditi računa o tržišnom natjecanju u mjeri u kojoj je to moguće. Na primjer, kada država određenom poduzetniku dodijeli isključiva prava, vrlo je vjerojatno da će on imati dominantni položaj na tržištu. Samim time još nisu povrijeđene odredbe o tržišnom natjecanju. Međutim, kada bi takav subjekt zloupotrabio svoj dominantni položaj, primjerice nametanjem nepoštenih kupovnih ili prodajnih cijena, tada bi došlo do povrede navedenih odredaba.

Čl. 106. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju EU-a propisuje da je tržišno natjecanje moguće ograničiti, pa i posve isključiti, u slučaju poduzetnika koji obavljaju službu od općeg gospodarskog interesa ili koji su po svojoj prirodi monopoli koji ostvaruju prihod. Uvjet je da je takav režim potreban za obavljanje zadaća koje su im povjerene.

Kada država povjeri određenom poduzetniku obavljanje službe od općeg gospodarskog interesa, postavlja se pitanje predstavlja li naknada koju takav poduzetnik naplaćuje korisnicima državnu potporu. U slučaju potvrdnog odgovora, došlo bi do primjene posebnih odredaba Ugovora o funkcioniranju EU-a o državnim potporama na ovakve oblike naknada. Odlukom Komisije od 20. 12. 2011. godine o primjeni čl. 106. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje služba od općeg gospodarskog interesa,⁶⁰ određeni su kriteriji kada se takve naknade smatraju sukladnima s unutarnjim tržištem i ne moraju se posebno prijavljivati kao državne potpore.⁶¹

i 90. Ugovora) u odnosu na belgijski zakon, koji je pravnoj osobi Regie des Postes dodijelio isključivo pravo obavljanja poštanskih usluga. Gosp. Corbeau je povrijedio to isključivo pravo na način da je samostalno obavljao poštanske usluge, što je prema belgijskom pravu kažnjivo. Europski sud zaključuje kako se djelatnost koju obavlja Regie des Postes smatra službom od općeg gospodarskog interesa. Za primjenu odredaba o ograničenju ili isključenju tržišnog natjecanja nužno je utvrditi je li takvo ograničenje nužno kako bi nositelj isključivog prava mogao svoje poslove od općeg interesa obavljati na ekonomski prihvatljiv način. Europski sud, C-320/91, 1993, preuzeto iz: Ezrachi, Ariel, *op. cit.* (bilj. 49), str. 298.

⁶⁰ Odluka Komisije 2012/21/EU od 20. prosinca 2011. o primjeni članka 106. stavka 2. Ugovora o funkcioniranju Europske unije na državne potpore u obliku naknade za pružanje javnih usluga koje se dodjeljuju određenim poduzetnicima kojima je povjereno obavljanje usluga od općeg gospodarskog interesa (SL L7, 11.1.2012).

⁶¹ U preambuli Odluke citira se presuda Europskog suda u predmetu Altmark, u kojoj je Sud odlučio da naknada za obavljanje službe od općeg gospodarskog interesa ne predstavlja državnu potporu u smislu čl. 107. Ugovora o funkcioniranju EU-a ukoliko su istodobno kumulativno ispunjena četiri kriterija: poduzetniku koji prima naknadu moraju zaista biti povjerene obveze pružanja javnih usluga i te obveze moraju biti jasno određene; parametri na temelju kojih se izračunava naknada moraju biti utvrđeni unaprijed, na objektivan i transparentan način; naknada ne smije premašiti iznos za pokrivanje svih ili dijela troškova koji su nastali pri izvršenju obveze javne usluge, uzimajući u obzir relevantne prihode i razumnu dobit; ukoliko poduzetnik nije izabran na temelju postupka javnog natječaja koji bi omogućio izbor ponuditelja koji bi takve usluge mogao pružiti po najpovoljnijim uvjetima za zajednicu, visina potrebne

Iz prethodno citiranih odredaba proizlazi da dodjela posebnih ili isključivih prava načelno nije zabranjena. Države će međutim takve mjere moći primijeniti samo kada je to potrebno za ostvarenje konkretnih ciljeva. Svako proizvoljno ograničenje tržišnog natjecanja dodjelom posebnih ili isključivih prava u poslovima ekonomske prirode može rezultirati zaključkom da je takva dodjela od strane države suprotna čl. 106. Ugovora o funkcioniranju EU-a.⁶² U skladu s navedenim, Europski je sud već u nekoliko navrata zaključio kako bi države članice povrijedile odredbe Ugovora o funkcioniranju EU-a kada bi poduzetnik zbog izvršavanja ekskluzivnih prava koja su mu dodijeljena zloupotrijebio svoj dominantni položaj.⁶³

Ograničenje ili isključenje tržišnog natjecanja iz čl. 106. stavak 2. Ugovora o funkcioniranju EU-a odnosi se u prvom redu na službe od općeg gospodarskog interesa. S druge strane postoje i službe od općeg interesa u kojima nema elementa ekonomske aktivnosti. Protokolom 26 uz Ugovor o funkcioniranju EU-a propisano je kako odredbe Ugovora ni na koji način ne utječu na nadležnost država članica da pružaju, naručuju i organiziraju negospodarske službe od općeg interesa. Ovdje je dakle tržišno natjecanje isključeno zbog same činjenice da se ne radi o ekonomskoj aktivnosti. Drugim riječima, službe od općeg gospodarskog interesa obavljaju poduzetnici, dok subjekti koji obavljaju negospodarske službe od općeg interesa nemaju svojstvo poduzetnika. U potonjem slučaju države ne moraju voditi računa o tržišnom natjecanju, nego takve poslove mogu organizirati na način za koji smatraju da je najučinkovitiji.

Na temelju analize odredaba o tržišnom natjecanju možemo zaključiti kako su one usko povezane s unutarnjim tržištem i *de facto* propisuju pravila ponašanja na tom tržištu. Međutim njihova primjena nije neograničena i bezuvjetna, jer postoje i takvi poslovi kod kojih bi tržišno natjecanje stvorilo neželjene učinke ili bi čak potpuno onemogućilo obavljanje tih poslova. To su uvijek poslovi neekonomske prirode, ali i pojedini poslovi koji se smatraju službom od općega gospodarskog interesa. U svim ostalim poslovima koji se odnose na obavljanje ekonomske aktivnosti poduzetnici su dužni uskladiti se s odredbama o tržišnom natjecanju. Dakako, veliku ulogu imaju i države, koje na normativnoj razini moraju omogućiti primjenu ovih odredaba. Sukladno čl. 4.3. Ugovora o funkcioniranju EU-a države su dužne poduzeti sve odgovarajuće mjere, opće i posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obveza koje proizlaze iz Ugovora ili su rezultat akata institucija Unije. Države su dužne olakšati ostvarivanje zadaća Unije i ne smiju poduzimati nikakve mjere koje bi mogle ugroziti postizanje ciljeva Unije. U slučaju postojanja takvih mjera ili propisa nacionalni sudovi i druga državna tijela ne smiju primijeniti propise koji su u suprotnosti s propisima Unije. To je stajalište izraženo u presudi Europskog suda CJF

naknade mora se odrediti na temelju analize troškova koje bi imao tipičan poduzetnik kojim se dobro upravlja i koji ima odgovarajuća potrebna sredstva.

⁶² Europski sud, C-292/88, *France v Commission* (Telecommunications Terminal Equipment) (1991), preuzeto iz: Bellamy, Christopher, Child, Graham, *European Community law of competition*, Oxford University Press, 2008, str. 1041.

⁶³ *Ibid.*, str. 1043.

v Autorita Garante della Concorrenza e del Mercato,⁶⁴ gdje je među ostalim zaključeno kako poduzetnik koji je postupao u skladu s nacionalnim propisom koji je suprotan europskom pravu tržišnog natjecanja ne može zbog toga snositi sankcije.

4. TEHNIČKI PREGLEDI VOZILA I TRŽIŠNO NATJECANJE

Kako bismo poslove tehničkih pregleda vozila u Republici Hrvatskoj sagledali iz perspektive odredaba o tržišnom natjecanju, moramo ponajprije utvrditi primjenjuje li se uopće sustav tržišnog natjecanja na te poslove. Naime u prvome dijelu ovoga rada analizirani su propisi Republike Hrvatske koji uređuju tu djelatnost. Iz njih je vidljivo da su poslovi tehničkog pregleda vozila u velikoj mjeri isključeni iz tržišnog natjecanja. To jednostavno proizlazi iz činjenice da te poslove može obavljati samo stručna organizacija sa svojim zaposlenicima, po propisanoj cijeni i uz propisane procedure. Ostale fizičke i pravne osobe mogu biti uključene u te poslove samo kao vlasnici opreme i objekta stanica za tehnički pregled vozila, kojima po toj osnovi pripada propisani postotak od prihoda.

U ovome dijelu nastojat će se odgovoriti na pitanje u kojoj je mjeri takvo uređenje u skladu s pravom tržišnog natjecanja Europske unije, odnosno postoji li u tim izvorima pravna osnova za uspostavu takva sustava. U konačnici je moguć jedan od ova tri odgovora:

1. radi se o poslovima ekonomske aktivnosti koje obavljaju poduzetnici i koji su u cijelosti podvrgnuti sustavu tržišnog natjecanja
2. radi se o poslovima ekonomske aktivnosti koji se smatraju službama od općeg gospodarskog interesa, u kojima je tržišno natjecanje moguće isključiti ili ograničiti
3. radi se o poslovima u kojima nema ekonomske aktivnosti i koji su u potpunosti izvan dosega odredaba o tržišnom natjecanju.

U Republici Hrvatskoj poslovi tehničkih pregleda vozila i produženja važenja prometne dozvole u okviru javne ovlasti preneseni su pravnim osobama privatnog sektora. Uporište za takvu organizaciju poslova pronalazimo u čl. 117. Ustava, koji propisuje da se određeni poslovi državne uprave mogu zakonom povjeriti, među ostalim, i pravnim osobama s javnim ovlastima. Čl. 1. Zakona o sustavu državne uprave⁶⁵ poslove državne uprave definira kao poslove neposredne provedbe zakona, donošenja propisa za njihovu provedbu, obavljanja upravnog nadzora te druge upravne i stručne poslove. Radi se dakle o načinu organiziranja sustava državne uprave koji je uobičajen u svim suvremenim državama i bez kojega današnji pravni promet gotovo da i ne bi mogao funkcionirati.

⁶⁴ Europski sud, C-198/01 (2003), CIF v Autorita Garante della Concorrenza e del Mercato, preuzeto iz: Ezrachi, Ariel, *op. cit.* (bilj. 46), str. 289.

⁶⁵ Zakon o sustavu državne uprave (*Narodne novine* 150/11 i 12/13, u daljnjem tekstu: ZSDU).

Putem javnih ovlasti nedržavnim subjektima dodjeljuje se pravo da na autoritativan način obavljaju određene poslove od javnog interesa.⁶⁶ Država pritom zadržava kontrolu nad obavljanjem prenesenih poslova. Važno je naglasiti da se delegiranjem poslova u okviru javne ovlasti ne mijenja karakter tih poslova, nego samo subjekt koji ih obavlja. Dakle to više nije država neposredno, nego osoba koju država ovlasti, ali se i nadalje radi o poslovima koji se obavljaju s autoritetom države.

Okvirna nadležnost pravnih osoba s javnim ovlastima propisana je člankom 17. ZSDU-a pa će te pravne osobe biti ovlaštene rješavati u upravnim stvarima, voditi propisane očevidnike, izdavati uvjerenja i druge potvrde te obavljati druge upravne i stručne poslove. Konkretna nadležnost ovisit će o vrsti posla koji se povjerava, a redovito će biti propisane posebnim propisom koji uređuje određeno pravno područje. Rješavanje u upravnim stvarima, uz primjenu zakona i ostalih propisa, najvažnija je karakteristika koja određeni posao svrstava u krug poslova državne uprave. Sukladno čl. 2. ZOUP-a, upravna je stvar svaka stvar u kojoj javnopravno tijelo u upravnom postupku rješava o pravima, obvezama ili pravnim interesima fizičke ili pravne osobe ili drugih stranaka neposredno primjenjujući zakone, druge propise i opće akte kojima se uređuje određeno upravno područje.

Ocjenom tehničke ispravnosti vozila i provjerom zakonskih uvjeta za produženje važenja prometne dozvole stručna organizacija odlučuje o pravu vlasnika da s određenim vozilom sudjeluje u prometu. Navedena odluka donosi se u propisanom postupku, pri čemu je stručna organizacija dužna postupati prema odredbama ZSPC-a, uz supsidijarnu primjenu odredaba ZOUP-a. Dakle radi se o tipičnim poslovima državne uprave koje obavlja pravna osoba s javnim ovlastima, koja ima položaj javnopravnog tijela koje provodi upravni postupak, dok vlasnik vozila ima položaj stranke tog postupka. Iz takva međusobnog odnosa jasno je da se radi o poslovima u kojima stručna organizacija nastupa *iure imperii*, s autoritetom države. Vlasnik vozila nije ravnopravna strana tog odnosa, nego subjekt o čijem se pravu odlučuje. Kada stručna organizacija ne bi imala pravo na samostalnu odluku, izgubio bi se svaki smisao tehničkog pregleda jer ona tada ne bi mogla donijeti nijednu odluku koja bi bila suprotna interesima vlasnika vozila.⁶⁷

Upravni karakter tih poslova znači da vlasnik čije je vozilo utvrđeno tehnički neispravnim ili kojem je iz nekog drugog razloga uskraćena registracija ili produženje važenja prometne dozvole ne može protiv stručne organizacije ili MUP-a pokrenuti

⁶⁶ Arapović, Snježana, Pravne osobe koje imaju javne ovlasti, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 38, 2001, str. 138.

⁶⁷ Vidjeti: Krijan, Pero; Krijan-Žigić, Lidija, Javne ovlasti kao poseban oblik javne vlasti, *Informator*, 5461-5462/2006, str. 2. Autori smatraju kako prilikom obavljanja javnih ovlasti nedržavni subjekti kojima su one povjerene uvijek na neki način djeluju autoritativno, s jačim položajem u pravnim odnosima koji nastaju u obavljanju tih poslova. Navodi se kako je upravo istupanje s autoritetom javne vlasti osnovno obilježje instituta javne ovlasti, jer bez autoritativnosti i bez obilježja javne vlasti obavljanje javnih ovlasti ne bi moglo imati pravne učinke u smislu pravne obvezatnosti donesenih akata i poduzetih drugih pravnih radnja na temelju tih ovlasti.

građanskopravni postupak za ostvarenje svojih prava. Svoju zaštitu takva osoba morat će ostvariti u okvirima upravnog postupka.

Tako čl. 252. stavak 12. ZSPC-a propisuje da se protiv rješenja donesenoga u postupku registracije vozila i produženja važenja prometne dozvole ne može izjaviti žalba, ali se može pokrenuti upravni spor.

Stranka koja je nezadovoljna rezultatom tehničkog pregleda ima pravo uputiti prigovor voditelju stanice za tehnički pregled vozila. O ovome pravu stranka se posebno poučava uručanjem Zapisnika o tehničkom pregledu, čiji su oblik i sadržaj propisani Pravilnikom o tehničkim pregledima vozila.⁶⁸

Ukoliko je pak produženje važenja prometne dozvole izvršeno na osnovi nevažeće isprave ili netočnih podataka u ispravi, koji utječu na valjanost produženja važenja prometne dozvole, MUP će donijeti rješenje o poništenju produženja prometne dozvole (čl. 8. a) Pravilnika o registraciji).

Opisana procedura jasno dokazuje da su poslovi tehničkog pregleda i produženja važenja prometne dozvole upravno-inspekcijski poslovi, a ne poslovi građanskopravne prirode. Samim time ovlaštena pravna osoba u takvim odnosima nastupa *iure imperii*, a ne *iure gestionis*. Ona ne prodaje uslugu tehničkog pregleda i produženja važenja prometne dozvole, nego obavlja inspekciju vozila i popratne administrativne poslove.

Pravnu prirodu spomenutih poslova potvrđuje i čl. 273. stavak 4. ZSPC-a, koji propisuje da MUP u slučaju povrede propisa može oduzeti ovlaštenje stručnoj organizaciji. U tom slučaju MUP preuzima obavljanje poslova prenesenih u okviru javne ovlasti. Osim toga, MUP obavlja nadzor nad zakonitošću općih akata stručne organizacije te ih može obustaviti od izvršenja. Činjenica da su ovi poslovi iz primarne nadležnosti MUP-a u okviru javne ovlasti preneseni pravnim osobama privatnog sektora ne oduzima im obilježja upravne stvari.

4.1. Tehnički pregledi i ekonomska aktivnost

Iz prethodno navedenoga proizlazi da se poslovi tehničkih pregleda i produženja važenja prometne dozvole ne mogu smatrati obavljanjem ekonomske aktivnosti, što je osnovni preduvjet da bi se nekoga smatralo poduzetnikom, na kojega se primjenjuju odredbe o tržišnom natjecanju. U literaturi se zastupa stajalište kako postoje tri odrednice ekonomske aktivnosti, koje moraju biti ispunjene kumulativno: da subjekt mora nuditi robu ili usluge na tržištu, snositi ekonomski ili financijski rizik od pothvata, i da mora imati mogućnosti ostvarenja profita od aktivnosti.⁶⁹ Primjerice, kada bi država prodavala nekretnine u svojem vlasništvu, ona bi obavljala ekonomsku aktivnost jer nudi određenu

⁶⁸ Pravilnik o tehničkim pregledima vozila (Narodne novine 148/08, 36/10, 52/13 i 111/14).

⁶⁹ Odudu, Okeoghene, The meaning of undertaking within 81 EC, 7, *Cambridge Yearbook of European Legal Studies*, 2005, str. 214.

stvar na tržištu, izložena je ekonomskom riziku i može od sklopljenog posla ostvariti profit. Činjenica da takvu aktivnost obavlja subjekt javnog prava nije relevantna.

Međutim poslovi koji su predmetom analize u ovome radu nisu nastali na tržištu kao rezultat ponude i potražnje. Radi se o poslovima koje karakterizira državna prisila i da te prisile nema, ne bi bilo ni tih poslova. Pravne osobe s javnim ovlastima koji ih obavljaju u odnosu na treće djeluju autoritativno, kao javna vlast. One odlučuju o određenim zahtjevima stranaka, koje ne smiju prihvatiti ako nisu u skladu s propisima.

Subjekti koji obavljaju poslove javne vlasti prilikom izvršavanja svojih funkcija u kojima prema trećima nastupaju kao vlast ne obavljaju ekonomsku aktivnost. Takvi subjekti u pravilu imaju ovlast djelovati regulatorno te s autoritetom države uređivati određeno pravno područje. U tom smislu obavljanje poslova javne vlasti ne može se smatrati ponudom usluga na tržištu, iako se neki od tih poslova kolokvijalno nazivaju uslugama.⁷⁰

Ugovor o funkcioniranju EU-a uslugama smatra one usluge koje se uobičajeno obavljaju uz naknadu ako nisu uređene odredbama koje se odnose na slobodu kretanja robe, kapitala i osoba, a posebno djelatnosti industrijske proizvodnje, djelatnosti trgovačke prirode, obrtničke djelatnosti i djelatnosti slobodnih zanimanja (čl. 57. Ugovora o funkcioniranju EU-a). U tom smislu zajamčena je sloboda pružanja usluga. Međutim člankom 51. Ugovora o funkcioniranju EU-a, koji se temeljem čl. 62. primjenjuje i na usluge, propisano je da se njegove odredbe o uslugama ne primjenjuju u određenoj državi članici na djelatnosti koje su u toj državi članici, makar povremeno, povezane s obavljanjem službenih ovlasti.

Nadalje, Direktiva o uslugama na unutarnjem tržištu⁷¹ navodi kako djelatnosti koje su javno financirane ili koje obavljaju tijela javne vlasti treba ocijeniti na pojedinačnoj osnovi da bi se moglo zaključiti radi li se o uslugama (točka 34. Preambule Direktive). Pritom će se uzeti u obzir sva obilježja konkretne djelatnosti, a posebno način na koji se obavlja, organizacija i financiranje. Direktiva ovdje navodi i praksu Europskoga suda, prema kojoj se uslugama ne smatraju one djelatnosti koje se od strane države ili u njezino ime obavljaju u kontekstu njezinih obveza na socijalnom, kulturnom, odgojnom i pravosudnom području, izvan ekonomske aktivnosti. Naime iznosi koje u tim slučajevima plaćaju korisnici nemaju obilježje naknade za uslugu, nego je riječ o doprinosu

⁷⁰ Osim poslova javne vlasti, Europski je sud kao neekonomsku aktivnost odredio i poslove koji se temelje na društvenoj solidarnosti. Vidjeti: Hatzopoulos, Vassilis, *The concept of „economic activity in the EU Treaty: from ideological dead-ends to workable judicial concepts*, *Colege of Europe*, 6/11, str. 10. Ogledni primjer posljednjih spomenutih poslova jesu oni vezani za mirovinske ili zdravstvene sustave, iako valja napomenuti da se ti sustavi ne moraju uvijek bazirati na solidarnosti pa će konačna ocjena ovisiti o načinu organiziranja samog sustava. Tako je u presudi Europskoga suda C-67/96, *Albany International v. Stichting Bedrijfspensionenfonds Textielindustrie* (1999), nizozemski mirovinski fond utvrđen poduzetnikom jer je članstvo u njemu bilo dobrovoljno, koristi članova bile su proporcionalne ulogu, primijenjeni su identični principi kapitalizacije kao u privatnim fondovima i postojalo je natjecanje s privatnim sektorom. Vidjeti: Prosser, Tony, *EU competition law and public services*, preuzeto s: <http://www.euro.who.int> (Prosser, Tony, *EU competition law and public services*), str. 320.

⁷¹ Direktiva 2006/123/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 12. 12. 2006. o uslugama na unutarnjem tržištu, OJ, L 376, 27. 12. 2006.

operativnim troškovima sustava. U skladu s time, čl. 2., točka 2. i) Direktive izrijekom isključuje njezinu primjenu kod djelatnosti koje su povezane s izvršavanjem službenih ovlasti. Osim toga, iz područja primjene Direktive isključene su službe od općeg interesa⁷² te pojedine službe od općeg gospodarskog interesa, primjerice one na području prijevoza (točka 17. Preambule Direktive). Zakonom o uslugama⁷³ također je propisano da se njegove odredbe ne primjenjuju na negospodarske usluge od općeg interesa i djelatnosti povezane s izvršavanjem službenih ovlasti (čl. 2. stavak 3. točka 1. i 9. Zakona). Na usluge od općeg gospodarskog interesa neće se primijeniti odredbe u kojima su sadržana načela slobodnog pružanja usluga i načela zabrane ograničavanja slobodnog pružanja usluga (čl. 16. stavak 1., vezano za čl. 14. i 15. Zakona).

Osim što se obavljanje poslova javne vlasti ne smatra uslugama u smislu propisa europskog prava, subjekti koji takve poslove obavljaju nisu izloženi ni financijskom riziku kao ostali subjekti na tržištu. Time im nedostaje još jedna sastavnica obavljanja ekonomske aktivnosti. Takva tijela po prirodi stvari moraju imati zajamčenu financijsku stabilnost kako obavljanje njihovih funkcija ne bi bilo ugroženo. Različiti su modeli kojima se takva stabilnost može ostvariti, od propisivanja da će se tijelo financirati iz državnog proračuna pa do propisivanja naknada koje stranke plaćaju tijelu za njegov angažman. U konkretnom slučaju poslovi tehničkog pregleda i produženja važenja prometne dozvole obavljaju se u općem interesu povećanja sigurnosti u prometu na cestama. Samim time naknada koja se pritom plaća nema karakter protučinidbe za izvršenu uslugu. Ona predstavlja doprinos za učinkovito funkcioniranje sustava, koji je uspostavljen da bi štitio sve sudionike u prometu, a ne samo osobu koja tu naknadu plaća. Već je navedeno kako se iz te naknade djelomično financiraju i mjere propisane Nacionalnim programom, što je još jedan dokaz da su tehnički pregledi dio šireg sustava prometne preventive. Propisivanjem iznosa naknade osigurava se financijska stabilnost sustava, čime se djelomično ograničava njegova izloženost ekonomskom riziku.

Treći element ekonomske aktivnosti jest mogućnost ostvarenja profita. Prihvatimo li tezu da se obavljanje poslova tehničkih pregleda i produženja važenja prometne dozvole ne smatra ekonomskom aktivnošću, može se postaviti pitanje koji je interes privatnih pravnih osoba koje ih obavljaju. Naime čl. 2. stavak 5. Zakona o trgovačkim društvima⁷⁴ propisuje da je trgovačko društvo uvijek trgovac, što znači da samostalno ili trajno obavlja gospodarsku djelatnost radi ostvarivanja dobiti proizvodnjom, prometom robe ili pružanjem usluga na tržištu. Na prvi pogled iz te bi se odredbe moglo zaključiti kako isključivi cilj trgovačkog društva mora biti ostvarenje dobiti, pa da je to i cilj onih pravnih

⁷² U službenom prijevodu Direktive pojam „services of general interest“ prevodi se kao „usluge od općeg interesa“. Međutim taj je pojam primjerenije prevesti kao „službe od općeg interesa“ jer obuhvaća cjelokupnu organizaciju poslova koji se obavljaju u općem interesu. Zapravo je riječ o upravno-pravnom pojmu javnih služba.

⁷³ Zakon o uslugama (*Narodne novine* 80/11).

⁷⁴ Zakon o trgovačkim društvima (*Narodne novine* 111/93, 34/99, 121/99 – vjerodostojno tumačenje 52/00 – Odluka Ustavnog suda Republike Hrvatske 118/03, 107/07, 146/08, 137/09, 152/11 – pročišćeni tekst 111/12 I 68/13, u daljnjem tekstu: ZTD).

osoba koje obavljaju javne ovlasti. Međutim takav je zaključak pogrešan.⁷⁵ Trgovačka društva, osim gospodarskih djelatnosti, mogu obavljati i sve druge dopuštene djelatnosti (čl. 2. stavak 4. ZTD-a). Osim toga, temeljem čl. 117. Ustava svim pravnim osobama, pa i trgovačkim društvima, mogu biti dodijeljene javne ovlasti. To znači da im država može povjeriti poslove koji su primarno u njezinoj nadležnosti i oni će te poslove obavljati s jednakim autoritetom kao da ih obavlja država samostalno. Drugim riječima, pravni subjekt privatnog prava imat će svojstvo javnopravnog tijela, sukladno odredbama posebnog propisa koji regulira određeno pravno područje. U slučajevima kada pravni subjekti privatnog prava obavljaju javnopravne poslove oni svoje privatne interese moraju podrediti javnom interesu. U ovom slučaju pravne osobe koje obavljaju tehničke preglede ne mogu, s ciljem privlačenja stranaka i povećanja dobiti, snižavati kriterije prilikom pregleda vozila jer je to protivno prirodi posla koji obavljaju u javnom interesu, a to je povećanje sigurnosti cestovnog prometa.⁷⁶ Sama činjenica da određeni poslovi ostvaruju višak prihoda nad rashodima ne znači da oni predstavljaju ekonomsku aktivnost. Višak prihoda nad rashodima može nastati i u obavljanju javnobilježničke službe. Teoretski bi višak prihoda nad rashodima mogao nastati i u obavljanju sudbene vlasti (npr. kada bi prihodi od sudskih pristojba premašili rashode sustava). Samim time te djelatnosti ne bi se mogle smatrati ekonomskom aktivnošću. Kada je riječ o javnim ovlastima koje se prenose subjektima privatnog prava, logično je da se na normativnoj razini osigura financijska stabilnost u obavljanju tih poslova. U suprotnome pravne osobe s javnim ovlastima ne bi postojale jer nijedna pravna osoba ne bi bila zainteresirana za obavljanje poslova koji bi je u konačnici doveli do stečaja. U prethodnom dijelu rada mogućnost ostvarenja profita navedena je kao samo jedan od tri elementa ekonomske aktivnosti koji moraju biti ispunjeni kumulativno. Dakle zaključak da je određena djelatnost ekonomska, samo zato što se njezinim obavljanjem ostvaruje višak prihoda nad rashodima, ne može se prihvatiti. Jednako tako ne može se prihvatiti zaključak da je djelatnost ekonomska samo zato što pored dominantnog javnog interesa omogućuje i ostvarenje određenih privatnih interesa, jer oni uvijek moraju biti podređeni javnom interesu. U suprotnome cjelokupni sustav prijenosa javnih ovlasti, koji je zbog svoje praktičnosti i učinkovitosti naširoko prihvaćen u upravnom uređenju brojnih svjetskih zemalja, ne bi imao previše smisla.

Tezu potvrđuje i dosadašnja praksa Europskog suda, koji je već imao prilike odlučivati o tome smatraju li se poslovi javne vlasti ekonomskom aktivnošću. Kao primjer možemo

⁷⁵ Tako i Barbić, Jakša, *op. cit.* (bilj. 50), str. 148. Autor navodi da dobit nije obilježje bez kojih trgovačka društva ne bi mogla postojati. Trgovačkim društvima mogu se ostvariti dopušteni interesi članova, što oni čine ostvarenjem ciljeva društva, a to ne mora uvijek značiti i usmjerenost prema stjecanju dobiti.

⁷⁶ Usporedba se može napraviti s obavljanjem javnobilježničkih poslova. Iako javni bilježnici nisu trgovci, u obavljanju javnobilježničke službe nedvojbeno postoji prisutnost privatnog interesa. S poreznog stajališta oni ostvaruju dohodak ili dobit, a to čine obavljanjem poslova koje je donedavno obavljala država putem sudova (npr. ovršni i ostavinski postupci). Međutim u obavljanju povjerenih poslova javni bilježnici ne smiju privatni interes staviti iznad javnog interesa. Drugim riječima, ne smiju provoditi postupke protivno zakonskim odredbama s ciljem povećanja zarade.

navesti predmet SAT Fluggesellschaft mbH v. Eurocontrol.⁷⁷ Eurocontrol je međunarodna organizacija koju je osnovalo nekoliko zemalja članica kako bi intenzivirale suradnju u navigaciji zračne plovidbe i uspostavile zajednički sustav naplate pristojba za letove unutar njihova zračnog prostora. Zračna kompanija SAT Fluggesellschaft mbH odbila je platiti Eurocontrolu pristojbe za svoje letove tvrdeći da je Eurocontrol određivao naplatu pristojba uz zlouporabu vladajućeg položaja. Europski je sud zaključio kako Eurocontrol obavlja poslove u javnom interesu s ciljem poboljšanja sigurnosti zračnog prometa. Pristojbe koje pritom naplaćuje ne mogu se odvojiti od ostalih aktivnosti koje obavlja. Ti su poslovi prema svojoj prirodi, svojem cilju i pravilima koja ih reguliraju povezani s izvršavanjem ovlasti u kontroli i nadzoru zračnog prostora, što su tipični poslovi javne vlasti. Stoga se ne radi o poslovima ekonomske prirode na koje bi se odnosile odredbe Ugovora o tržišnom natjecanju.

U predmetu Cali & Fugli v. Servizi ecologici porto di Genova SpA⁷⁸ (SEPG) vodio se spor vezano za naknadu koju je SEPG naplaćivao za preventivne usluge koje je obavljao s ciljem sprječavanja zagađenja u naftnoj luci Genove. Rješavajući dilemu može li se SEPG smatrati poduzetnikom koji podliježe odredbama o tržišnom natjecanju, Europski sud polazi sa stajališta kako treba razlikovati situacije kada država izvršava službene ovlasti od situacija kada izvršava ekonomsku aktivnost industrijske ili komercijalne prirode, nudeći robe ili usluge na tržištu. U tom kontekstu nevažno je djeluje li država izravno putem tijela koje je dio državne uprave ili tijela kojemu je dodijelila posebna ili isključiva prava. Europski sud zaključuje kako u konkretnom slučaju nadzor naftne luke s ciljem sprječavanja onečišćenja, koji obavlja SEPG, predstavlja posao u javnom interesu te da se u osnovi radi o jednoj od osnovnih funkcija države vezano za zaštitu pomorskog okoliša. Takvi su poslovi po svojoj prirodi, svojem cilju i propisima koji ih uređuju tipični poslovi javne vlasti pa se ne radi o ekonomskoj aktivnosti koja bi opravdavala primjenu odredaba o tržišnom natjecanju.

Jedna od često citiranih presuda jest i Wouters v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten.⁷⁹ Europski je sud odlučivao mogu li se pravila koja je donijela nizozemska odvjetnička komora smatrati odlukama udruženja poduzetnika iako je ovlaštenje komore za donošenje takvih pravila proizlazilo iz zakona. Sud je zaključio kako činjenica da je Komora osnovana sukladno odredbama javnog prava nije odlučna za primjenu čl. 81. stavka 1. (danas čl. 101. stavak 1. Ugovora o funkcioniranju EU-a). Prema mišljenju Suda, treba razlikovati situaciju kada država dodijeli regulatorne ovlasti profesionalnom udruženju i odredi kriterij javnog interesa i ostala načela s skladu s kojima takvo tijelo mora postupati. U tom slučaju, kada država zadržava pravo donošenja konačnih odluka, pravila koja donose takva udruženja smatraju se mjerama države te ne

⁷⁷ Europski sud, C-364/92, SAT Fluggesellschaft mbH v. Eurocontrol, preuzeto iz: Ezrachi, A., *op. cit.* (bilj. 46), str. 5.

⁷⁸ Europski sud, C-343/95, Cali & Fugli v. Servizi ecologici porto di Genova SpA, preuzeto iz: Ezrachi, A., *op. cit.* (bilj. 46), str. 7.

⁷⁹ Europski sud, Wouters v. Algemene Raad van de Nederlandse Orde van Advocaten, C-309/99, preuzeto iz: Bellamy, Christopher, Child, Graham, *op. cit.* (bilj. 67), str. 101.

podliježu primjeni čl. 81. stavka 1. U drugom slučaju, kada udruženja samostalno donose pravila, ona podliježu pravilima o tržišnom natjecanju. Kako se u konkretnom slučaju radilo o propisu Komore koji je zabranjivao partnerstvo između odvjetnika i računovođa, Sud zaključuje kako se radi o propisu koji uređuje ekonomsku aktivnost odvjetnika te podliježe odredbama o tržišnom natjecanju.

Iz navedenoga proizlazi zaključak da su poslovi tehničkih pregleda vozila i produženja važenja prometne dozvole u potpunosti izvan dosega odredaba o tržišnom natjecanju.⁸⁰ To potvrđuje i najnovija Direktiva 2014/45/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 3. 4. 2014. godine o periodičnim tehničkim pregledima motornih vozila i njihovih priključnih vozila te stavljanju izvan snage Direktive 2009/40/EZ.⁸¹ Točkom 15. Preambule Direktive propisano je da su tehnički pregledi nezavisna djelatnost koju bi trebale provoditi države članice ili ih povjeriti javnim ili privatnim tijelima. Međutim, čak i kada tehničke preglede obavljaju privatna tijela, za njihovu provedbu trebale bi biti odgovorne države članice. Dakle Direktiva otvara mogućnost državama da neposredno obavljaju ove poslove i iz toga isključe sve ostale. Kada bi se radilo o poslovima ekonomske aktivnosti, teško je zamisliti da bi europski propisi dopuštali državama isključivo pravo u njihovu obavljanju.⁸²

Osim navedenoga, točka 31. Preambule Direktive propisuje da bi države članice prilikom dodjele ovlaštenja stanicama za tehnički pregled vozila trebale uzeti u obzir da Direktiva o uslugama iz svojeg okvira djelatnosti isključuje službe od općeg interesa na području prometa. Na ovaj način državama je i na formalnoj razini omogućeno da poslove tehničkih pregleda isključe iz tržišnog natjecanja.

Odredbe ZSPC-a koje uređuju djelatnost tehničkih pregleda vozila bile su predmetom ocjene ustavnosti pred Ustavnim sudom Republike Hrvatske. U bitnome u prijedlogu za ocjenu ustavnosti osporavaju se odredbe kojima se javna ovlast za obavljanje tehničkih pregleda dodjeljuje stručnoj organizaciji, čime su ostali pravni subjekti isključeni od obavljanja tih poslova. Podnositelj prijedloga smatra navedeno rješenje nesukladnim s čl. 49. stavkom 2. Ustava, prema kojemu država osigurava svim poduzetnicima jednak pravni položaj na tržištu, dok su monopoli zabranjeni. Podnositelj se također zalaže za potpunu

⁸⁰ Drugačije Cerovac, M., *op. cit.* (bilj. 47), str. 69. Autor smatra da je stručna organizacija ovlaštena za obavljanje tehničkih pregleda vozila poduzetnik kojemu je država dodijelila isključivo pravo za obavljanje usluga od općeg ekonomskog interesa. Pritom se ti poslovi poistovjećuju s poslovima pružanja komunalnih usluga, poštanskih usluga, distribucije energenata i sl. Autor također smatra kako odredbe ZSPC-a kojima se javna ovlast dodjeljuje stručnoj organizaciji predstavljaju propis koji omogućuje poduzetniku (stručnoj organizaciji) da svoje isključivo pravo zlouporabi diskriminirajućim postupcima.

⁸¹ Direktiva 2014/45/EU od 3. 4. 2014. godine o periodičnim tehničkim pregledima motornih vozila i njihovih priključnih vozila te stavljanju izvan snage Direktive 2009/40/EZ, OJ L 127, 29. 4. 2014.

⁸² Kada države obavljanje ovih poslova povjeravaju privatnom sektoru, ravnopravnost zainteresiranim subjektima trebala bi se osigurati tako da se javna ovlast dodjeljuje putem javnog natječaja. Uvjeti sudjelovanja na natječaju moraju biti unaprijed propisani, a odluku treba donijeti u postupku u kojemu svi subjekti imaju jednak položaj. S druge strane, kako se ne radi o poslovima ekonomske prirode, države nisu dužne osigurati ravnopravnost na način da obavljanje ovih poslova povjere svim zainteresiranim subjektima istovremeno. Drugim riječima, države nisu u ovim poslovima dužne osigurati tržišno natjecanje, što će potvrditi i poredbeno-pravna analiza.

tržišnu slobodu obavljanja tih poslova za svaku fizičku ili pravnu osobu koja ispunjava tehničke preduvjete. Ustavni sud nije prihvatio taj prijedlog,⁸³ uz obrazloženje kako je zakonodavac donošenjem spornih odredaba ZSPC-a određeni posao koji je klasičan oblik djelatnosti tijela državne uprave putem javne ovlasti prenio na pravne osobe izvan sustava državnih tijela. Pritom je stvar zakonodavčeve ocjene je li iznimno ograničenje poduzetničke slobode, do koje pri takvoj regulaciji može doći, u interesu Republike Hrvatske. Ova ovlast zakonodavca sadržana je kako u čl. 49. stavku 2. Ustava tako i u čl. 2. stavku 4. alineji 1. Ustava, prema kojoj Hrvatski državni sabor, među ostalim, odlučuje o uređivanju gospodarskih odnosa u Republici Hrvatskoj.

4.2. Opravdanost postojećeg rješenja

Nakon zaključka da su tehnički pregledi vozila u Republici Hrvatskoj izvan dosega odredaba o tržišnom natjecanju te da je takvo uređenje u skladu s europskim pravom važno je argumentirati i razloge za takvu organizaciju sustava. U poslovima koji se obavljaju kao ekonomska aktivnost tržišno natjecanje omogućuje veću ponudu na tržištu, kvalitetniju uslugu i niže cijene za potrošače. Nijedna od tih pogodnosti međutim nije ostvariva u poslovima tehničkih pregleda i registracije. Što se tiče veće ponude, jednostavno je nemoguće da stanice u sklopu tehničkog pregleda obavljaju i neke dodatne poslove koji nisu izričito propisani. Tada bi nastala apsurdna situacija da stanica samostalno utvrđuje tijek tehničkog pregleda i određuje uvjete pod kojima će vozilo biti tehnički ispravno.

Kada je riječ o kvaliteti obavljanja tih poslova, tržišno natjecanje proizvelo bi suprotan učinak te bi došlo do pada kvalitete. Naime tada bi stanice poslovale po ekonomskim načelima, što bi u praksi značilo bespoštednu borbu za stranke radi ostvarenja što većeg profita. Tada se tehnički pregledi više ne bi obavljali u općem interesu, nego radi ostvarenja pojedinačnih ekonomskih interesa subjekata koji ove poslove obavljaju. Takav disperzivni sustav nužno bi doveo do pada kriterija prilikom pregleda vozila jer bi vlasnici pregleda obavljali u onim stanicama gdje su kriteriji niži. Svaki pad na tehničkom pregledu za vlasnika je dodatni trošak, koji mora izdvojiti za popravak vozila, pa bi i vlasnici zbog ekonomskog motiva išli tamo gdje će im trošak biti manji. Time bi profitirale stanice s nižim kriterijima, ali po cijenu smanjenja sigurnosti u prometu. Ta se teza može dokazati i na primjeru Danske, koja je 2005. godine uvela potpunu liberalizaciju sustava tehničkih pregleda te je u razdoblju od 2006. do 2007. godine imala 30 % više poginulih osoba u prometu.⁸⁴

Konačno, kada bi stanice poslovale u tržišnim uvjetima i kada bi samostalno određivale cijenu poslova koje obavljaju, izvjesno je da bi naknada za tehničke pregleda bila veća nego što je danas. Naime prihodi stanica ovise o broju pregledanih vozila. Kako je taj broj u pravilu konstantan, s otvaranjem novih stanica došlo bi do znatnog pada prihoda već

⁸³ Rješenje Ustavnog suda Republike Hrvatske br. U-I-229/2000 od 20. 9. 2000. godine, neobjavljeno.

⁸⁴ Roadworthiness package, Commission staff working paper, 13. 7. 2012., *op. cit.* (bilj. 10), str. 14.

otvorenih stanica. U takvim uvjetima, da bi stanice mogle poslovati i uredno izvršavati svoje obveze, morale bi nužno povećati cijenu. Osim toga, liberalizacija u određivanju cijena nije primjerena zbog specifičnosti hrvatskog sustava, u kojemu se iz naknade za tehnički pregled djelomično financiraju mjere propisane Nacionalnim programom. Planiranje i operativna provedba tih mjera ovise o stabilnim financijskim prihodima, što podrazumijeva normativno uređenje iznosa naknade.

Osim tih krucijalnih nedostataka koje bi tržišno natjecanje proizvelo u poslovima tehničkih pregleda, tu je i niz drugih problema koji bi nastali u praksi. Primjerice, kada bi tehnički pregledi bili otvoreni za sve sudionike tržišta, poprilično izgledan problem bio bi sukob interesa pojedinih subjekata koji su uključeni u te poslove, ali i u neke druge poslove koji su povezani s tehničkim pregledima. Tako je jednom prijevozniku u interesu da mu sva vozila prođu tehnički pregled, bez dodatnih troškova za popravak eventualnih nedostataka, pa on ne bi mogao objektivno utvrđivati tehničku ispravnost svojeg voznog parka.

Takvi subjekti, koji bi osim tehničkog pregleda obavljali i druge poslove, u tržišnim uvjetima bili bi izloženi opasnosti ovrhe i stečaja, a to bi značilo i moguće zatvaranje stanice. Pitanje je kako bi se u nekom ovršnom ili stečajnom postupku protiv takva subjekta zaštitila novčana sredstva koja pripadaju državi, županijskim upravama za ceste i Fondu za zaštitu okoliša, jer sva se ta sredstva uplaćuju na račun stanice za tehnički pregled. Instrumenti za takvo što postoje, međutim koliko bi vremena prošlo dok navedena tijela ne bi povratila svoj novac?

Možemo dakle zaključiti da bi tržišno natjecanje u poslovima tehničkog pregleda vozila dovelo do urušavanja sustava, što bi u konačnici rezultiralo većim brojem neispravnih vozila na cestama, većim brojem prometnih nesreća koje takva vozila uzrokuju i skupljim tehničkim pregledom za vlasnike vozila.

5. POREDBENO-PRAVNA ANALIZA

5.1. Tehnički pregledi vozila u Saveznoj Republici Njemačkoj

Sustav tehničkih pregleda vozila u Republici Hrvatskoj vrlo je sličan sustavu Savezne Republike Njemačke. Poslove redovitog tehničkog pregleda vozila u Njemačkoj također obavlja stručna organizacija, koja je privatna pravna osoba i kojoj ovlaštenje dodjeljuje pokrajinska uprava, izravno ili putem tijela koje je imenovano, u skladu s pokrajinskim zakonodavstvom. Materijalni i kadrovski uvjeti za dobivanje ovlaštenja stručne organizacije propisani su Prilogom VIII b Zakona o licenciranju u cestovnom prometu,⁸⁵

⁸⁵ Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung, od 26. 4. 2012., BGBl. I S. 679; zadnja izmjena 9. 3. 2015. BGBl. I S. 348 (u daljnjem tekstu: StVZO), Anlage VIIIb (Anlage VIII Nummer 3.1 und 3.2), Anerkennung von Überwachungsorganisationen, preuzeto s: <http://www.gesetze-im-internet.de> (stranica posjećena 28. 5. 2015.).

koji nosi naslov: „Akreditacija stručnih organizacija“. Ti su uvjeti vrlo slični onima koje propisuje ZSPC, a svrha im je osigurati kvalitetno obavljanje dodijeljenih poslova. U odnosu na hrvatski sustav, u kojemu je javna ovlast dodijeljena Centru za vozila Hrvatske d. d. (koji neposredno obavlja tehničke preglede) i Hrvatskom autoklubu (koji obavlja stručni nadzor), u Njemačkoj postoji više stručnih organizacija koje obavljaju tehničke preglede (Dekra, TUV, GTU i dr.). Razlog je tome u činjenici da je Njemačka savezna republika, koja ima drugačije upravno ustrojstvo od Hrvatske. Ovlaštenje koje u Hrvatskoj dodjeljuje MUP po njemačkom pravu pripada u nadležnost pokrajinskih uprava, kojih ima 16. Osim toga, u Njemačkoj je registrirano više od 61 milijun vozila⁸⁶ pa je jednostavno nemoguće da sva ta vozila ispituje jedna stručna organizacija.

StVZO propisuje i uvjete koje moraju ispuniti nadzornici zaposleni u stručnoj organizaciji, koji obavljaju tehničke preglede (točka 3. Priloga VIII b). Ti su uvjeti znatno stroži nego u Hrvatskoj. Primjerice, osim ostalih uvjeta, propisano je da osoba mora imati najmanje 24 godine života, vozačku dozvolu svih kategorija, osim D i D1, mora proći šestomjesečnu obuku i položiti odgovarajuće ispite.

Stanice za tehnički pregled vozila u Njemačkoj također se ne mogu otvarati prema tržišnim kriterijima. Naime, sukladno čl. 10. Zakona o licenciranim vještacima i nadzornicima za motorna vozila,⁸⁷ pokrajinska uprava ili tijelo koje je ona imenovala za tu svrhu određuje za koje je područje nadležna svaka stanica za tehnički pregled. Pritom nije dopušteno otvaranje više stanica na istom području. Taj propis ne sadržava detaljne kriterije za određivanje mreže stanica za tehnički pregled, nego je sustav organiziran na način da svaka pokrajinska uprava samostalno određuje područje na kojemu se može otvoriti nova stanica. Očito se imalo u vidu da postoje različite karakteristike područja pojedinih pokrajina (naseljenost, broj vozila i sl.), koje treba uzeti u obzir prilikom otvaranja stanica. S druge strane propisano je da stanica za tehnički pregled ne smije biti usmjerena na profit, čime se naglašava društvena važnost ovih poslova, koji se obavljaju u općem interesu.

Naknadu za obavljanje tehničkih pregleda u Njemačkoj stručna organizacija određuje samostalno, s time da prije njezina uvođenja mora obavijestiti nadzorno tijelo (točka 6.2. Priloga VIII b, StVZO). Ta naknada u cijelosti pripada stručnoj organizaciji. Ukoliko stručna organizacija tehničke preglede ne obavlja u vlastitim prostorijama i s vlastitom opremom, ona može s vlasnikom objekta i opreme ugovoriti da će se od vlasnika vozila naplaćivati i dodatni iznos naknade, koji pokriva troškove korištenja objekta i opreme.

⁸⁶ Preuzeto s: www.kba.de (stranica posjećena 28. 5. 2015.).

⁸⁷ Kraftfahrersachverständigenengesetz, od 22. 12. 1971., BGBl. I S. 2086, izmijenjen 28. 8. 2013. BGBl. I S. 3313, preuzeto s: <http://www.gesetze-im-internet.de> (stranica posjećena 28. 5. 2015.).

5.2. Tehnički pregledi vozila u Republici Irskoj

Redovite tehničke preglede osobnih automobila u Republici Irskoj obavlja također pravna osoba privatnog prava Applus+ Car Testing Service Ltd.⁸⁸ Navedena pravna osoba tehničke preglede obavlja u svojih 46 ispitnih mjesta i jedina je ovlaštena za te poslove. Ovlaštenje dodjeljuje tijelo javne vlasti zaduženo za sigurnost prometa,⁸⁹ uz pristanak ministra za promet i suglasnost ministra za financije (čl. 5. Road Safety Authority Act).⁹⁰ Ovlaštenje se dodjeljuje putem pisanog ugovora koji javnopravno tijelo sklapa s ovlaštenom pravnom osobom, uz prethodno provedeni javni natječaj. Tijelo javne vlasti i druge posebno ovlaštene osobe obavljaju kontinuirani nadzor nad poslovima koji su na ovaj način preneseni. Nadzor obuhvaća kontrolu opreme, osposobljenosti zaposlenika, pridržavanja stručnih uputa i općenito kvalitetu obavljanja poslova. Visina naknade za tehnički pregled propisana je aktom ministra za promet.⁹¹ Ovlaštena pravna osoba ne smije obavljati nikakve poslove koji bi bili u sukobu interesa s obzirom na dodijeljenu javnu ovlast. Ispitni centri ovlaštene pravne osobe moraju biti na prihvatljivoj udaljenosti (u krugu od 30 milja u odnosu na 90 % vlasnika vozila kao i u velikim gradovima koje povezuju državne ceste ili pokraj njih).⁹² Također moraju zadovoljiti građevinske, sigurnosne i estetske kriterije. Prema tome ni u Irskoj poslovi redovitih tehničkih pregleda osobnih automobila nisu otvoreni tržišnom natjecanju, nego ih država putem javnih ovlasti povjerava subjektu privatnog prava kao isključivo ovlaštenom za ove poslove. Imajući u vidu iskustva pojedinih zemalja koje su u potpunosti liberalizirale poslove tehničkih pregleda,⁹³ može se očekivati da će europski trendovi biti usmjereni upravo na izložene modele kakve imaju Njemačka, Irska, pa i Hrvatska.

6. ZAKLJUČAK

Tehnički pregledi vozila dio su šireg sustava prometne preventive, uspostavljenog zbog povećanja sigurnosti u prometu te smanjenja broja poginulih osoba u prometnim nesrećama. Ti poslovi, zajedno s poslovima produženja važenja prometne dozvole, u Republici Hrvatskoj normativno su uređeni kao upravno-inspekcijski poslovi, koji se obavljaju u općem interesu. Obavlja ih stručna organizacija te ostali pravni subjekti koji su ovlaštenje stekli prije stupanja na snagu ZSPC-a iz 1992. Upravo ZSPC-om iz 1992. zakonodavac je u ovim poslovima isključio tržišno natjecanje na način da se od njegova stupanja na snagu ovlaštenje za rad svake nove stanice može dodijeliti isključivo stručnoj

⁸⁸ Tehničke preglede ostalih komercijalnih vozila mogu obavljati i druge ovlaštene osobe koje ispunjavaju propisane uvjete i koje imaju ovlaštenje što ga dodjeljuje Road safety authority (Javnopravno tijelo za sigurnost prometa). Detaljni uvjeti za dobivanje ovlaštenja propisani su podzakonskim aktom. Vidjeti: Authorisation of commercial vehicle roadworthiness test operators and testers regulations 2013, S.I. No. 107 of 2013, preuzeto s www.irishstatutebook.ie, stranica posjećena 25. 5. 2015. godine.

⁸⁹ Road safety authority (Javnopravno tijelo za sigurnost prometa).

⁹⁰ Road Safety Authority Act (Zakon o javnopravnom tijelu zaduženom za sigurnost cestovnog prometa), preuzeto s www.irishstatutebook.ie, stranica posjećena 25. 5. 2015. godine.

⁹¹ Road Traffic (National Car Test) Regulations 2014.

⁹² Preuzeto s: www.cita.org, stranica posjećena 25. 5. 2015. godine.

⁹³ Vidjeti bilj. 84.

organizaciji, a ne više i ostalim subjektima koji ispunjavaju uvjete. Razlog je tome u pravnoj prirodi tih poslova, koji nemaju karakter ekonomske aktivnosti, gdje bi tržišno natjecanje rezultiralo kvalitetnijom uslugom i nižim cijenama. Upravo suprotno, otvaranjem sustava tržištu u prvi bi plan došao ekonomski interes stanica za tehnički pregled, što bi dovelo do nižih i neujednačenih kriterija prilikom pregleda vozila, a to znači i do smanjenja sigurnosti u prometu. Pravni odnos koji nastaje između vlasnika vozila i stručne organizacije nije odnos trgovca i potrošača, nego odnos javnopravnog tijela i stranke o čijem se pravu odlučuje. U tom smislu ne radi se o pružanju usluga na tržištu, nego o obavljanju poslova državne uprave, u kojima stručna organizacija s autoritetom države odlučuje o pravu vlasnika da s vozilom sudjeluje u prometu. Naknada koju vlasnici pritom plaćaju smatra se doprinosom za funkcioniranje sustava, koji ne štiti samo osobu koja tu naknadu plaća, nego sve sudionike u prometu. Iz navedenoga proizlazi da Republika Hrvatska, kao članica Europske unije, nema obvezu osigurati tržišno natjecanje u ovim poslovima, nego ih može organizirati na način za koji smatra da je najučinkovitiji. Naime Europsko pravo tržišnog natjecanja primjenjuje se na poduzetnike koji obavljaju ekonomsku aktivnost na tržištu. Ono se ne primjenjuje na poslove državne uprave, koji predstavljaju izvršavanje javne vlasti, ni na negospodarske poslove od općeg interesa.

Summary

TECHNICAL INSPECTIONS OF MOTOR VEHICLES FROM THE PERSPECTIVE OF COMPETITION RULES

This paper analyses the system of the technical inspection of motor vehicles in the Republic of Croatia from the perspective of competition. After a detailed overview of the technical inspection system and an analysis of the provisions of European and national competition law, the thesis is established that the above tasks are not regarded as an entrepreneurial economic activity. For this reason, they are not covered by the competition legislation. Such a conclusion is based on the case law of the Court of Justice of the European Union, which set precise guidelines when establishing the scope of the provisions dealing with competition. With regard to this, the author presents theoretical explanations, as well as the advantages and disadvantages of such a technical inspection system, along with a comparative-law analysis. The concluding remarks in the paper are also applicable to other tasks and legal areas where the application of the provisions related to competition might be contentious.

Keywords: *technical inspection, professional organisation, competition, entrepreneur, economic activity, services of general interest*

Igor Bošković, LLB, attending postgraduate specialist study at the Faculty of Law,
University of Zagreb